UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT
ET DE SCIENCES ÉCONOMIQUES

# LE PROBLÈME DU REGROUPEMENT EN AFRIQUE ÉQUATORIALE

**(Du Régime Colonial à l'Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale)**

*par*

Joachim de DREUX-BRÉZÉ

*Thèse pour le doctorat présentée et soutenue le 28 juin 1966*

MEMBRES DU JURY :

Président : Monsieur le Professeur LAMPUÉ
Assesseurs : Monsieur le Professeur GONIDEC
Monsieur le Professeur LUCHAIRE

PARIS
LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot, 20
1968

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546003_0073

# LE PROBLÈME DU REGROUPEMENT EN AFRIQUE ÉQUATORIALE

(Du Régime Colonial à l'Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale)

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT
ET DE SCIENCES ÉCONOMIQUES

# LE PROBLÈME DU REGROUPEMENT EN AFRIQUE ÉQUATORIALE

**(Du Régime Colonial à l'Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale)**

*par*

Joachim de DREUX-BRÉZÉ

*Thèse pour le doctorat présentée et soutenue le 28 juin 1966*

MEMBRES DU JURY :

Président : Monsieur le Professeur LAMPUÉ
Assesseurs : Monsieur le Professeur GONIDEC
Monsieur le Professeur LUCHAIRE

PARIS
LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot, 20

1968

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*

Nous tenons à exprimer notre profonde gratitude à Monsieur Yvon BOURGES, Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, chargé de la Coopération, qui, en nous donnant accès à sa documentation personnelle, nous a permis de mener à bien ce travail.

# INTRODUCTION

Des cinq continents, l'Afrique est celui dont la carte politique est la plus morcelée. Il apparaît comme une mosaïque de pays aux frontières tracées généralement par les anciens colonisateurs dont trente-neuf sont des Etats indépendants et quinze des territoires, provinces ou enclaves qui dépendent encore du Portugal, de l'Espagne, de la Grande-Bretagne et de la France.

Ainsi, au sud de l'Afrique blanche arabe, la décolonisation a pratiquement abouti à une véritable « balkanisation » du continent noir. Devant ce phénomène, deux questions se posent : était-il fatal ? peut-il y être remédié ?

Pour répondre à la première, il convient d'étudier la politique menée par le colonisateur afin de savoir comment elle a conduit à la formation d'une pluralité d'Etats, et se demander si cette politique était la seule possible en fonction des conditions géographiques, économiques et humaines rencontrées.

Répondre à la seconde, c'est examiner les divers efforts de regroupement tentés par les nouveaux Etats, montrer comment et pourquoi certains ont échoué, analyser les réalisations menées à bien, juger l'importance des tentatives en cours et apprécier leurs chances de succès.

Nous allons poser ces deux questions et tenter d'y répondre à propos des pays de l'ancienne Afrique Equatoriale Française.

La Fédération de l'A.E.F. avait été créée par le colonisateur pour résoudre le problème complexe d'une implantation administrative

cohérente en Afrique équatoriale. Le choix d'un cadre administratif approprié à la physionomie particulière de ces régions était difficile, et dans un discours prononcé en 1936, le Gouverneur-Général Reste en exposait ainsi les modalités : « La structure de l'A.E.F. est toute semblable à celle de l'Afrique en général, formée d'ilots d'humanité que séparent d'immenses déserts de sables, des grands lacs, des marais, des montagnes, des centaines de milliers de km² inhabitables, limitant la zone d'action de l'homme... La population, obéissant à une loi naturelle, s'est groupée le long des fleuves et des rivières et dans les plaines fertiles d'un accès facile. Ce sont ces ilôts de population qu'il faut considérer ; ce sont eux qui enferment en puissance tout l'avenir du pays. »

La Fédération de l'A.E.F. recouvrait en effet une contrée immense, sans unité géographique, s'étendant sur 2.054.000 km² du 5e parallèle-sud au 24e parallèle-nord, et dont la partie nord et la partie sud sont séparées par un rétrécissement au niveau de l'équateur dans une zone de forêts denses et de marécages empêchant jusqu'à l'heure actuelle toute communication terrestre, la liaison étant maintenue grâce à l'axe fluvial Congo-Oubangui. Trois grands bassins hydrographiques irriguent ces régions : la cuvette tchadienne ; le bassin du Congo et de ses affluents, Oubangui et Sangha ; les fleuves côtiers du Gabon et du Congo, en particulier l'Ogooué et le Kouilou-Niari.

Les conditions climatiques présentent une grande diversité, allant du type gabonais équatorial humide jusqu'au type désertique nord-tchadien, et la grande variété des sols entraîne des zones de végétation très différentes.

La population, rare et clairsemée, compte 4.875.000 habitants, soit une densité démographique de 1,9 habitants au km². La moitié nord du Tchad compte moins de 1 habitant pour 10 km² tandis que l'extrême-est de la République Centrafricaine, le centre de la forêt gabonaise et le nord du Congo ont des densités inférieures à 0,5 habitant au km². Par contre certaines zones du sud du Tchad et du Congo possèdent 15 à 20 habitants au km². La population est également très diversifiée : des Arabes de race blanche aux Pygmées de la forêt équatoriale en passant par les différents types de Soudanais et de Bantous, l'Afrique équatoriale est peuplée de très nombreuses races divisées en une multitude de tribus, sans unité de langue. Le 7e parallèle marque approximativement la séparation entre deux faciès différents :

— au sud, vivent dans la forêt et sous un climat propice aux cultures humides (café, cacao) des populations dont la nourriture est à base de manioc et de bananes ;

— au nord, vivent dans des savanes favorables à l'élevage et sous un

climat plus sec permettant la culture du coton et de l'arachide, des populations dont l'alimentation est à base de céréales (sorgho, mil).

Cette brève description ne fait apparaître aucun élément d'unité semblant pouvoir justifier la création de l'ensemble administratif qu'a été l'A.E.F. Mais à l'intérieur même du cadre aéfien, l'existence des quatre territoires du Gabon, du Congo, de l'Oubangui-Chari et du Tchad est toute aussi difficile à motiver. « Il faut noter, écrit H. Zieglé, que les unités administratives intérieures à l'A.E.F. ne présentent, chacune, guère plus d'homogénéité que l'ensemble. C'est encore sous-estimer et masquer la difficulté que de considérer l'A.E.F. comme l'association un peu arbitraire de quatre pays dont chacun serait une donnée géographique. S'il est vrai que la division de l'A.E.F. en ces quatre territoires apparaît comme une solution rationnelle, il ne s'ensuit pas que chacun d'entre eux soit complet, ni cohérent. On ne saurait reconstituer à partir d'impératifs géographiques la division en quatre territoires, devenue traditionnelle, encore que leurs limites aient toujours été largement fluctuantes. Les véritables entités sont plus petites. »

Pays immense, sans unité géographique et à la population clairsemée, l'A.E.F. n'était donc même pas la fédération de quatre pays voisins qu'une nationalité commune et un régime administratif identique auraient amenés à se rapprocher. Elle était, selon l'expression d'H. Ziéglé « une tranche bizarrement découpée d'un monde, l'Afrique noire » ; elle était aussi « les débris d'un immense rêve impérial ». Et dans son ouvrage paru en 1946, le même auteur s'interrogeant sur l'avenir de la Fédération écrivait : « La survivance d'une entité politique de cette nature n'est pas exclue, mais n'est pas assurée et demeure subordonnée à bien des *conditions politiques et économiques dont la réalisation simultanée* demandera au moins une remarquable continuité de vues. Il y a là un problème de l'A.E.F. dont on peut chercher la solution dans des directions diverses : accord des Etats sur le statu quo, appel au sentiment national des populations, durcissement des limites administratives, atténuation de leurs effets pratiques ».

Si la Fédération d'A.E.F. n'a pas survécu, c'est peut-être parce que les conditions nécessaires à son maintien n'ont pas été réalisées simultanément, comme le recommandait l'auteur que nous venons de citer. En effet, le colonisateur s'est efforcé de construire en A.E.F., autour de la « voie fédérale » Pointe-Noire-Bangui sans cesse améliorée et grâce au Plan de Développement alimenté par le F.I.D.E.S., un ensemble économiquement intégré. A cette intégration économique correspondait une concentration administrative et financière qui donnait pratiquement au pouvoir fédéral le monopole de l'autorité dans toute l'A.E.F., au détriment des chefs de Territoire. Mais la construction

politique ébauchée dans le même temps par la France outre-mer conduisit à instituer dans chaque Territoire des assemblées élues au suffrage universel et à organiser la représentation du Territoire au sein des assemblées métropolitaines, ce qui eut pour conséquence de créer dans le cadre territorial, par l'intermédiaire des consultations électorales et l'implantation des partis, une vie politique qui n'existait pas au niveau de la Fédération, le Grand Conseil d'A.E.F. n'étant pas une assemblée politique mais simplement, selon l'expression employée par le Ministre de la France d'Outre-Mer lors d'un débat à l'Assemblée Nationale Constituante en 1946, le « Syndicat des intérêts communs » des Territoires à l'image des syndicats de départements de la métropole. Les élus africains aux prises dans leurs Territoires avec les services du Gouvernement Général se heurtaient donc à une autorité qu'ils ne pouvaient contrôler et la machine administrative fédérale, au lieu de leur apparaître comme l'outil le plus efficace de la construction d'une Afrique équatoriale moderne, était considérée comme l'expression contraignante de l'ordre colonial.

Sans doute cette administration fédérale n'était-elle pas exempte de tout contrôle puisque c'était le Grand Conseil qui votait le budget du Groupe. Mais sur les recettes fiscales indirectes perçues par la Fédération étaient prélevées les ristournes ou subventions destinées à équilibrer les budgets des Territoires, et dont la répartition ne pouvait intervenir qu'après couverture des dépenses fédérales, l'équilibre du budget du Groupe étant préalable à celui des budgets locaux. Or les Territoires avaient trop besoin de ces ristournes pour que les Grands Conseillers, élus par les Assemblées territoriales, puissent se permettre de refuser à l'administration fédérale le vote de ses crédits.

Ainsi la décentralisation instituée par la Constitution de 1946 en faveur des Territoires et compensée seulement par la représentation de ces Territoires au sein des Assemblées métropolitaines, eut pour conséquence de susciter l'hostilité des hommes politiques africains contre l'administration fédérale qui bénéficiait de larges prérogatives tout en étant pratiquement incontrôlée. Et leurs revendications en faveur d'une gestion propre de leurs affaires ne furent pas formulées contre la métropole mais contre le Gouvernement Général, comme le montre la motion déposée par le Grand Conseiller de l'Oubangui, Barthélémy Boganda, au cours de la séance du Grand Conseil d'A.E.F. du 6 novembre 1956 et qui demandait :

— la décentralisation totale des pouvoirs du Gouvernement Général au bénéfice des Gouverneurs des Territoires et la suppression pure et simple du Gouvernement Général et des services fédéraux à l'exception du Commandement des troupes, de la Direction de la

Douane, de la Direction de la Police, de la Direction des services des communications et enfin de la Justice ;

— le maintien — comme organe de contrôle, de coordination et d'arbitrage — d'un Haut-Commissariat avec résidence à Paris et comportant un cabinet composé d'un technicien pour chaque branche de l'économie ;

— le maintien — comme autre organe de liaison entre les Territoires — d'un Grand Conseil restreint siégeant à Brazzaville.

Aux yeux des Africains l'autonomie politique future passait donc d'abord par la déconcentration administrative et la loi-cadre de 1956 et ses décrets d'application pris en 1957, leur donnèrent satisfaction en instituant dans chaque Territoire un exécutif, le Conseil de Gouvernement, qui n'avait pas d'équivalent au niveau de la Fédération, et en transférant aux Territoires une grande partie des compétences fédérales. Elle laissait en présence en A.E.F. l'Etat et les Territoires qui avaient donc acquis leur autonomie administrative, non pas en se détachant de la métropole mais en rejetant l'autorité fédérale. Toutefois, dans le domaine de l'économie et des échanges, l'intégration réalisée sur le plan fédéral par le pouvoir colonial ne fut pas détruite et la Convention fiscale et douanière signée par les Territoires d'A.E.F. les 14 et 15 octobre 1957 préserva l'unité économique de l'Afrique équatoriale.

L'idée de l'unité politique de l'Afrique équatoriale ne se fit jour qu'au moment où les Territoires d'outre-mer accédèrent à l'autonomie interne sous la forme d'Etats membres de la Communauté instituée par la Constitution de 1958. Et c'est précisément Barthélémy Boganda, vice-président du Conseil du Gouvernement de l'Oubangui, qui fit la première tentative dans cette voie en proposant la création d'un Etat unitaire centrafricain qui visait, non pas au regroupement des Territoires mais à leur suppression pure et simple. Il pouvait sembler étonnant de voir le Président Boganda militer en faveur d'un Etat unitaire après avoir combattu la concentration des pouvoirs aux mains du Gouvernement Général. Mais l'unité qu'il prônait n'était plus celle que l'administration coloniale avait instauré sans la participation des responsables politiques indigènes. Il ne s'agissait plus d'une solidarité fédérale imposée mais de la construction d'une Afrique équatoriale unie par des Africains politiquement responsables.

Cependant le projet du Président Boganda allait par trop à l'encontre de l'évolution antérieure pour être accepté par les Territoires de l'A.E.F. La lutte menée contre l'autorité fédérale en faveur d'une déconcentration administrative, les habitudes politiques prises dans le cadre du Territoire ne permettaient pas d'envisager la création, en 1958, d'un Etat unitaire centrafricain. Il fallait tenir compte aussi

du particularisme du Gabon qui n'avait jamais accepté que de mauvaise grâce de lier son sort à ceux de ses voisins équatoriaux. Enfin la mise en place de la Communauté Franco-Africaine créée par la Constitution de 1958 devait donner aux liens nouveaux établis entre la France et ses anciens territoires la prééminence sur les liens à créer entre les nouvelles républiques autonomes.

L'édification d'un ensemble politique en Afrique équatoriale aurait dû, pour prendre racine, être entreprise dès 1946, dans le même temps qu'étaient jetées les bases de l'unité économique aéfienne. Peut-être alors les habitudes créées par les responsabilités fédérales supportées en commun, par une vie politique commune intéressant l'A.E.F. dans son ensemble auraient pu aboutir, lors de l'accession à l'autonomie interne, à la création d'un cadre étatique aéfien. La survivance de l'A.E.F. était subordonnée à des conditions politiques et économiques dont la réalisation devait être menée simultanément et de façon continue. Si dans le domaine de l'économie ces conditions ont bien été réalisées, les conditions politiques créées par la France outre-mer en 1946 ne pouvaient qu'entraîner en 1958 la naissance en Afrique équatoriale de quatre républiques autonomes.

Bien que l'union politique préconisée par le Président Boganda n'ait pas vu le jour, les nouvelles républiques équatoriales préservèrent cependant dans des matières importantes les anciens liens fédéraux. Elles instituèrent entre elles une organisation inter-étatique qui, sous l'autorité de la Conférence des Premiers Ministres d'Afrique équatoriale assurait la gestion en commun des transports, des Postes et Télécommunications, de la recherche géologique et minière et de la Radiodiffusion, la France créant en outre à Brazzaville un Centre d'Etudes Supérieures ouvert aux quatre Etats. Enfin et surtout, dans le domaine de l'économie et des échanges, ils maintinrent et développèrent les dispositions de la Convention des 14 et 15 octobre 1957 en créant l'Union Douanière Equatoriale.

L'accession à l'indépendance en 1960 des Républiques autonomes de la Communauté fut l'occasion, pour les Etats d'Afrique équatoriale, de poser une nouvelle fois entre eux le problème de l'Union politique. Ils réussirent à mettre sur pied une Union des Républiques d'Afrique Centrale, de forme confédérale, qui devait hériter des compétences gérées par la Communauté et leur permettre d'exercer en commun la souveraineté internationale. La charte de cette Union fut signée à Fort Lamy le 17 mai 1960 par les représentants du Congo, de la République Centrafricaine et du Tchad, le Gabon ayant fait défection lorsque les experts commencèrent à donner une réalité institutionnelle aux principes auxquels il avait souscrit avec ses partenaires lors de la Conférence tenue à Bangui le 22 février 1960 par les responsables poli-

tiques des quatre Etats. Mais l'Union politique créée à Fort-Lamy n'eut pas d'existence, les conditions dans lesquelles la République du Congo la ratifia revenant à en refuser l'application, et les quatre Républiques équatoriales accédèrent séparément à la souveraineté internationale. Toutefois le transfert des compétences gérées par la Communauté entraîna la création de nouvelles institutions communes : Banque Centrale, Conseil de Défense et Fondation d'enseignement supérieur.

L'Union des Républiques d'Afrique Centrale représente la dernière tentative effectuée pour assurer la survivance, sur le plan politique, de l'ancienne Afrique Equatoriale Française. Moins radical que celui de l'Etat unitaire centrafraicain, ce projet fut malgré tout conçu trop tardivement pour empêcher que l'indépendance, comme l'autonomie interne, ne s'inscrive dans le cadre des anciens Territoires d'outre-mer où la vie politique avait pris son essor. La charte de l'U.R.A.C. respectait cependant l'autonomie des républiques membres tout en créant une organisation étatique capable d'exercer les attributs de la souveraineté. Elle constituait une formule originale répondant bien aux préoccupations qui étaient celles d'anciennes colonies aspirant à l'indépendance mais craignant de n'en pouvoir supporter seules le fardeau. On peut regretter que la fragilité politique de la République du Congo dans les premiers mois de 1960, due en partie au contre-coup des événements qui se déroulaient alors sur l'autre rive du fleuve, ait empêché la réalisation de cette Union qui aurait pu constituer un modèle pour les Etats africains désireux de se regrouper sans perdre leur propre personnalité.

L'échec de l'U.R.A.C. allait avoir comme conséquence de rapprocher les Etats de l'Union Douanière Equatoriale de leur voisin commun, la République fédérale du Cameroun. Les préoccupations politiques étant passées à l'arrière plan, c'est dans les domaines des douanes, des transports et de la coopération industrielle que ce rapprochement va se réaliser. La mise en place d'un tarif douanier extérieur commun, la construction ébauchée du chemin de fer transcamerounais dont les prolongements assureront la desserte du Tchad et de la République Centrafricaine, la volonté de créer en Afrique Centrale un grand ensemble économique intégré aboutirent à la signature le 8 décembre 1964 du Traité instituant l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale. Entrée en vigueur le 1er janvier 1966, cette Union consacre sinon l'abandon du moins l'élargissement de l'ancien cadre aéfien, celui que le Gouverneur Général Bayardelle avait défini comme « l'ensemble des terres dont le système d'évacuation le plus rationnel comporte l'utilisation du bief navigable Oubangui-Congo » et que la construction du chemin de fer Bangui-Tchad, dont le projet fut abandonné, aurait consolidé. Elle constitue la réponse actuelle au

problème du regroupement des pays de l'Afrique équatoriale, longtemps réalisé autour de la « voie fédérale » qui, tout en conservant son importance, devra partager avec Douala et le Transcamerounais l'attraction qu'elle exerce sur les hautes terres du Tchad et de la Centrafrique.

Ainsi, parler du regroupement dans cette région de l'Afrique, c'est d'abord parler du groupement qui a existé pendant cinquante ans, car c'est de la manière dont le Groupe de Territoires d'A.E.F. a été constitué et administré que dépendaient ses chances de survie.

C'est ensuite parler de la disparition du Groupe, car c'est au moment de cette disparition que des tentatives ont été faites pour le maintenir puis le reconstituer et parce que c'est en gardant en commun une partie de son héritage que les nouveaux Etats d'Afrique équatoriale ont créé les Institutions qui les rendent aujourd'hui encore solidaires les uns des autres.

C'est enfin parler de l'élargissement du Groupe dans la mesure où la création récente de l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale et les prolongements du chemin de fer transcamerounais étendent au Cameroun la solidarité qui unit les Etats de l'ancienne A.E.F.

*PREMIERE PARTIE*

# LA COLONISATION FRANÇAISE ET LA CONSTRUCTION ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE DE L'AFRIQUE EQUATORIALE

## Chapitre Premier

# *DE L'EXPLORATION A LA COLONIE UNITAIRE*

### A. — *Le comptoir du Gabon et la Pénétration Coloniale*

Il est nécessaire pour mieux comprendre les développements ultérieurs de l'Afrique Equatoriale de remonter dans le temps jusqu'à la période de l'exploration et de la conquête. Cette rétrospective va nous montrer tout d'abord que de 1839 à 1888 le Gabon connut une évolution qui lui fût propre. C'est le 9 février 1839 que par un traité passé avec Bouet-Willaumetz un chef riverain, le roi Rapotchombo, concédait à la France deux lieues de terrain de son fief. Le 18 mars 1842, un des chefs de la rive droite de l'estuaire du Gabon, le roi Louis, signait avec Bouet-Willaumetz un autre traité qui mettait le territoire de ce chef (4 kms$^2$) sous la protection et la souveraineté de la France.

Jusqu'en 1843, les postes de la Côte d'Or et du Gabon furent compris dans l'organisation commune de toutes les possessions de l'A.O.F. sous la flottante dénomination de « Sénégal et dépendances ».

A la suite du traité de 1842 avec le roi Louis, les comptoirs de Grand-Bassam, d'Assinie et du Gabon furent placés sous l'autorité du Capitaine Bouet-Willaumetz qui reçut le titre de commandant de la station navale des Côtes d'Afrique Occidentale. Jusqu'en 1854, les Etablissements de la Côte d'Or et du Gabon restèrent sous la dépendance générale du Gouvernement du Sénégal et jusqu'en 1859 sous l'autorité supérieure du commandant de la division navale des Côtes d'Afrique Occidentale résidant à Gorée.

A partir du 4 août 1860, l'administration des Comptoirs de la Côtes d'Or et du Gabon fut centralisée au Gabon. Un commissaire adjoint de la marine remplissait les fonctions administratives et judiciaires. Il s'occupait des finances de la Colonie, était ordonnateur et,

à ce titre, préparait le budget local. En 1863 un tribunal de première instance fut créé à Libreville, l'appel demeurant porté devant la Cour Impériale de Saint-Louis.

Le 24 janvier 1881, un décret élargit les pouvoirs du commandant particulier du Gabon qui dût s'occuper plus spécialement de l'administration et du gouvernement de la Colonie. Un chef de service administratif lui était adjoint, remplissant les fonctions de chef de service de l'intérieur et pouvant ainsi suffire à la double mission qui incombait aux ordonnateurs des petites colonies, en ce qui concerne le service du Trésor : le budget de l'Etat et le budget local. C'était le premier pas vers un service colonial autonome susceptible de développement.

Mais, les explorations successives de Brazza en 1876, 1879 et 1883 élargirent peu à peu l'étendue territoriale du domaine français en Afrique centrale et une seconde phase administrative commença pour le Gabon. Il n'était plus question pour lui de poursuivre seul son développement. Un décret de 1883 réunit les territoires nouvellement acquis en un Commissariat de l'Ouest Africain avec Brazza comme commissaire du Gouvernement. Un décret du 27 avril 1886 dota le Gabon d'un lieutenant-gouverneur, subordonné au commissaire du Gouvernement de l'Ouest Africain, tous les deux résidant d'ailleurs à Libreville. Un autre décret du 29 juin 1886 établissait cependant l'autonomie administrative et financière de chacune des deux colonies, Gabon et Congo, et pour éviter tout conflit de pouvoirs les territoires furent délimités. Mais la séparation des deux colonies conduisit le commissaire du gouvernement à demander le versement pur et simple au budget local du « Gabon-Congo » de la subvention allouée annuellement au seul Gabon qui supportait toutes les dépenses de gouvernement et d'administration, tandis que le Congo en était exonéré bien que les différents services généraux lui prêtassent l'aide nécessaire.

Pour remédier à cette situation fâcheuse on décida, le 11 décembre 1888, la réunion définitive du Gabon et du Congo Français. En formant ainsi un groupe homogène, on pensait prendre un égal soin des intérêts des deux colonies et ne plus sacrifier l'une au détriment de l'autre. Cette réunion fut complétée par un décret du 30 avril 1891 aux termes duquel les possessions de l'ouest africain, agrandies par les expéditions de Brazza et Balley sur la Sangha et l'Oubangui, prenaient la dénomination de « Congo Français ».

La pénétration en Oubangui-Chari et au Tchad dura jusqu'en 1900 et pendant cette période, l'expansion vers l'intérieur, bien qu'effectuée à peu de frais, devait engendrer pour le budget du Gabon les plus funestes résultats. Sous prétexte de masquer aux puissances étrangères le vrai caractère de nos expéditions coloniales, il fut jugé opportun d'incorporer au budget local du Gabon les dépenses qui en résultaient.

Les revenus particuliers du Gabon furent ainsi absorbés en grande partie par les dépenses occasionnées dans le nord de la colonie par l'occupation d'une région avec laquelle il n'avait aucun rapport. Le 31 mai 1900 Monsieur Guynet, délégué du Congo Français au Conseil Supérieur des Colonies présenta un « Projet de séparation du Gabon et du Congo ». « Il paraît indispensable, écrivait-il, de sevrer, dès maintenant, le Congo des largesses du Gabon, région qui, pour aider à l'éclosion de sa voisine, a dû renoncer jusqu'à présent à entreprendre les travaux nécessaires à son propre développement, souvent même renoncer à engager les dépenses nécessaires à son existence, puisqu'en 1899 une partie du Gabon restait encore inexplorée, alors que ses propres deniers se trouvaient employés à solder en partie les dépenses d'une expédition débarquée à Loango pour aller vers le Nil... Ce sont encore les besoins du Congo qui ont amené la création au Gabon de ces taxes de consommation qui ont provoqué de la part des commerçants de si vives et légitimes protestations ». Le délégué du Congo français concluait en demandant :

« 1° — la suppression du commissariat général,

2° — la séparation du Congo et du Gabon avec deux gouvernements distincts,

3° — la création d'un budget spécial de pénétration pour le cas où la pénétration par le Chari serait poursuivie et qui semble indispensable pour éviter de retomber dans une confusion préjudiciable. »

Ainsi, 10 ans avant la création du gouvernement général d'A.E.F. on demandait déjà la suppression du Commissariat général du Congo français. Le Gabon, colonie vieille de plus d'un demi-siècle, acceptait mal de voir son sort lié aux possessions plus récentes.

### B. — *Du Congo Français à l'Afrique Equatoriale Française*

Au fur et à mesure de la pénétration, des décrets successifs donnèrent officiellement le jour aux nouveaux territoires. Ainsi celui du 20 octobre 1894 constitua les territoires de l'Oubangui en gouvernement spécial et les plaça sous la direction d'un commissaire du gouvernement dans l'Oubangui.

Le décret du 28 décembre 1897 réorganisa le Congo Français après le départ de Brazza. Le nouveau Commissaire général avait sous ses ordres deux lieutenants-gouverneurs, l'un pour le Congo Français, l'autre pour l'Oubangui. Puis le poste de lieutenant-gouverneur ainsi

que le budget particulier de l'Oubangui (chapitre spécial du budget du Congo alimenté par une subvention de la métropole) furent supprimés par le décret du 5 septembre 1900 qui organisa par contre le Territoire militaire des pays et protectorats du Tchad, placé sous la direction d'un commissaire du gouvernement relevant du commissaire général mais ayant à sa disposition un budget autonome. Le Territoire militaire du Tchad fut supprimé à son tour par un décret du 5 juillet 1902 et devint une circonscription placée sous les ordres d'un administrateur en chef qui disposait d'un budget spécial. Ainsi le Congo Français définitivement constitué, était dirigé de Libreville par un Commissaire Général assisté d'un lieutenant-gouverneur résidant à Brazzaville et d'un administrateur en chef qui, disposant d'un budget spécial soumis à l'approbation du commissaire général, administrait les régions tchadiennes.

Ce décret de 1902 marque donc l'aboutissement d'une période nettement centralisatrice qui vit successivement le Gabon, l'Oubangui et le Tchad perdre leur individualité et venir constituer, sous une direction unique, le Congo Français.

Ces mesures centralisatrices s'expliquaient assez bien par la nécessité d'intégrer sans tarder, à l'ensemble, des régions lointaines et nouvellement pénétrées à travers lesquelles une administration civile ne prenait que lentement place et où la seule autorité était encore militaire.

Lorsque la période de conquête fut close, il devint nécessaire d'adapter aux besoins du pays une organisation politique et administrative plus décentralisée. Mais les efforts tentés en vue d'établir cette organisation sur des bases rationnelles se heurtaient à un triple obstacle : l'immense étendue de ces possessions, la difficulté des communications, le morcellement et l'extrême faiblesse de l'autorité indigène. Il ne fallait ni unifier et centraliser au chef-lieu l'administration toute entière de ces vastes territoires, ni constituer, loin de la côte et de l'autorité métropolitaine, des pouvoirs régionaux plus ou moins indépendants et dont on pouvait redouter l'isolement, l'imprudence ou la timidité. Il ne convenait surtout pas de sacrifier l'organisation générale de ces possessions à des principes trop absolus de centralisation ou de décentralisation. Il fallait que les pouvoirs locaux soient toujours assez forts, pour faire face, selon les circonstances, aux nécessités immédiates. Il était non moins indispensable qu'une autorité supérieure, émanation du pouvoir central, puisse toujours faire prévaloir sur l'ensemble les vues directrices du gouvernement. Il importait enfin qu'entre des territoires dont la valeur était inégale, un lien financier régularise les ressources des uns et des autres.

Telles étaient les idées qui inspirèrent la rédaction des décrets des

29 décembre 1903 et 11 février 1906 qui organisèrent le Commissariat Général des « Possessions du Congo Français et dépendances ». Le décret du 15 janvier 1910 faisant « prévaloir plus résolument encore les mêmes principes en réalisant plus pratiquement qu'il n'était possible dans le passé l'union des divers territoires groupés sous la haute autorité du gouverneur général » crée le « Gouvernement Général de l'Afrique Equatoriale Française constitué par le groupement des colonies du Gabon, du Moyen-Congo et de l'Oubangui Chari-Tchad, y compris le territoire militaire du Tchad, actuellement réunies sous le nom de possessions du Congo français et dépendances ».

Ce décret organise d'une manière extrêmement forte les pouvoirs du gouverneur général. Il est dépositaire des pouvoirs de la République dans les colonies du groupe ; tous les services civils et militaires sont placés sous sa haute direction ; il correspond seul avec le gouvernement ; il répartit, suivant les besoins du service, dans les colonies du groupe, tout le personnel civil à l'exception de celui de la justice et de la trésorerie. Cependant les colonies composant le groupe ont chacune leur autonomie administrative et financière et sont administrées par des lieutenants-gouverneurs. Le décret du 30 décembre 1912 accordera d'ailleurs la personnalité civile respectivement au gouvernement général et aux colonies. Les dépenses d'intérêt commun à l'A.E.F. sont inscrites à un budget général qui, outre ses recettes et dépenses propres, peut également recevoir des contributions des budgets des diverses colonies ou leur attribuer des subventions. Les budgets locaux des colonies sont alimentés par les recettes perçues sur les territoires de ces colonies, à l'exception de celles attribuées au budget général. Toutes les dépenses de pure administration devaient être supportées par le budget local de la colonie dans laquelle elles s'effectuent.

Dans chaque colonie un conseil d'administration, nommé, assiste le lieutenant-gouverneur alors qu'au niveau du groupe, c'est un conseil de gouvernement, dont font partie les lieutenants-gouverneurs, qui assistent le gouverneur général.

Ainsi la charte de 1910 dota l'A.E.F. d'une organisation administrative de type fédéral qui, si l'on excepte une interruption de trois ans, devait durer jusqu'en 1959, date de la disparition du groupe de territoires.

### C. — *La colonie unitaire* (1934-1937)

Cette interruption, de 1934 à 1937, pour être de courte durée, n'en est pas moins importante et mérite une étude attentive. La crise économique mondiale des années 1930 et suivantes avait provoqué la chute verticale des prix avec comme répercussion une diminution importante des recettes et un appauvrissement progressif des budgets. Adapter les dépenses administratives aux possibilités financières de chaque colonie s'était imposé au gouvernement comme une nécessité. De plus les conséquences de la crise mirent en lumière les défauts de l'organisation administrative empruntée à l'A.O.F. et à l'Indochine. Il apparût au gouvernement que dans cette A.E.F. à l'étendue considérable mais à la population des plus clairsemée, c'était moins la superficie qui importait que la densité du peuplement. Avec la charte de 1910 le goût de l'uniformité dans l'organisation avait prévalu sur le souci de l'adaptation aux contingences et l'armature administrative imposée à la colonie équatoriale comme à une possession riche en hommes et en productions diverses s'était avérée comme beaucoup trop lourde et disproportionnée à ses besoins. En 1932 l'A.E.F. entretenait encore un gouverneur-général et cinq gouverneurs des colonies. Cette pléthore dans le haut commandement entraînait non seulement la constitution d'états majors dispendieux mais encore la multiplication des services et l'immobilisation aux chefs-lieux de fonctonnaires plus utiles dans les circonscrptions.

Le décret du 30 juin 1934 eut pour but de remédier à cette situation. Dans le rapport qui le précède, on peut lire que « l'A.E.F. étant une colonie de 3.000.000 d'habitants, ses besoins en matière d'administration générale ne dépassent pas ceux d'une colonie ordinaire. Si l'on considère ses ressources propres, son budget général et ses quatre budgets n'offrent qu'un volume global à peine supérieur au seul budget local du Sénégal ou de la Martinique, et inférieur à celui de la Cochinchine ou du Tonkin. Seul par conséquent le fait qu'elle s'étend sur 3 millions de kms$^2$ pourrait empêcher la constitution d'un gouvernement unique. Et, effectivement, en 1910, les énormes distances à couvrir rendaient difficilement concevable une centralisation à Brazzaville des affaires concernant toute la Fédération. Mais la construction du Congo-Océan d'une part, l'ouverture de bonnes routes Nord-Sud d'autre part, ont abrégé les étapes. Le développement sans cesse étendu des réseaux postal et télégraphique autorise aujourd'hui aisément la transmission à grande distance des instructions et des comptes rendus. Dans

ces conditions, la division de l'A.E.F. en quatre unités administratives autonomes ne conserve plus aucune justification. Le gouvernement général doit former un tout cohérent où l'autorité d'un chef unique s'exerce seule ».

Toutefois, pour tenir compte de l'étendue de la colonie et de si situation géographique, il apparût utile que le Gouverneur Général ait à Bangui un délégué, du rang de gouverneur, auquel il pouvait donner, dans la mesure où il le jugeait opportun, délégation de ses povoirs en ce qui concerne le territoire de l'Oubangui-Chari-Tchad. D'autre part, la région tchadienne, en raison de son éloignement, fut placée sous l'autorité directe d'un commandant de région relevant du gouverneur délégué de Bangui. Toutes les dépenses de l'A.E.F., exceptées celles incombant aux budgets annexes, étaient inscrites à un seul budget arrêté en Conseil d'administration et non plus en Conseil de gouvernement. Ainsi l'A.E.F. ne constituait plus une fédération de colonies mais une colonie unique n'ayant qu'un chef et qu'un budget et ne comportant de subdivisions territoriales que pour la commodité de son administration.

Sous le régime du décret de 1910, chaque colonie était divisée en circonscriptions, elles-mêmes partagées en subdivisions. La réforme centralisatrice de 1934 créa, par l'arrêté du Gouverneur Général du 25 novembre 1934, une unité administrative nouvelle, le département, qui constituait la « circonscription administrative de droit commun ». L'A.E.F. fut divisée en 20 départements directement reliés au Gouvernement Général, tirant leur nom de caractéristiques géographiques et réunissant dans les mêmes frontières des populations liées par des affinités ethniques et économiques. C'était les départements de l'Estuaire, du Woleu-N'Tem, de l'Ogooué maritime, de l'Ogooué-Ivindo, de la N'Gounié-Nyanga, de Kouilou, du Niari-Ogooué, du Pool, de l'Oubangui-Alima, de la Sangha, de la Haute Sangha-M'Poko, de l'Oubangui-Ouaka, du M'Bomou, du Chari-Bangoran, de l'Ouham-Pendé, du Logone, du Baguirmi-Chari, du Kanem-Batha, de l'Oueddaï-Salamat, du Borkou-Ennedi-Tibesti. Ces départements furent eux-mêmes groupés en régions correspondant aux anciennes colonies, mais avec cette différence capitale que, loin d'avoir une personnalité propre, ces régions étaient dirigées par de hauts-fonctionnaires n'agissant plus qu'en vertu d'une délégation des pouvoirs du Gouverneur Général désormais seul responsable. Le département était lui-même partagé en subdivisions où un administrateur, sous la responsabilité du chef de département veillait à l'application des règlements et au mantien de l'ordre. Ainsi l'ancienne division administrative gouvernement général — colonie — circonscriptions — subdivisions faisait place à la nouvelle organisation gouvernement général —

département — subdivisions, la région ne constituant qu'une circonscription de contrôle et de coordination. Cela revenait à réduire d'un palier la cascade des autorités administratives.

Dans son discours à la séance d'ouverture du Conseil d'Administration de l'A.E.F. en décembre 1934, le gouverneur général Renard parlant de la mise en œuvre de la réforme, déclarait : « Il y aura désormais un programme de développement économique et social propre à chaque département dont le particularisme et les besoins pourront être plus sérieusement déterminés et servis. Peut-être parviendrons-nous ainsi à maintenir dans leur propre habitat nos populations dont les jeunes éléments viennent sans profit encombrer nos centres urbains... Tous les chefs-lieux sauf quatre sont déjà reliés à Brazzaville par la télégraphie ou la T.S.F. et j'ai l'intention de faire progressivement aménager dans chacun des chefs-lieux des terrains d'atterrissage où pourra se poser l'avion trimoteur attendu à la fin de ce mois... Il est dans mes intentions d'utiliser fréquemment comme moyen de transport l'avion qui me donnera la possibilité de me rendre fréquemment dans les départements, d'y prendre contact avec la population et, à la lumière des constatations faites sur place, d'adapter constamment mon action aux exigences de la réalité. »

La « départementalisation » de l'A.E.F. constituait certainement un effort louable pour atténuer le caractère conventionnel des limites administratives de cet immense pays où la « présence de l'homme étant caractérisée par sa rareté et sa discontinuité » il convenait de rechercher un appareil administratif cernant le plus près possible ces « îlots de population » qui constituaient les moyens et la fin de l'action coloniale.

Par ailleurs l'unité de direction a certainement permis d'imprimer une impulsion plus vive à tous les services des chefs-lieux.

A l'expérience cependant, il a été reconnu que la réforme de 1934, en ce qui concerne la fixation du nombre des départements, avait été un peu radicale. La colonie avait été partagée en 20 unités administratives ce qui, pour une superficie totale de 2.500.000 km², représentait pour chacune d'elles 125.000 km² soit l'étendue de 18 départements français. Dans ces conditions l'autorité administrative avait beaucoup de mal à garder le contact avec l'élément indigène. C'est pourquoi les arrêtés des 29 avril et 24 juillet 1936 créèrent 14 unités nouvelles : 11 départements, 2 subdivisions autonomes et la commune de Brazzaville séparée du département du Pool avec lequel elle avait fait corps jusqu'ici. Le problème à résoudre devenait le suivant : était-il préférable d'avoir peu de départements mais de nombreuses subdivisions dans la limite de chacun d'eux ou des départements nombreux ne recouvrant que peu de subdivisions. En A.O.F. le cercle

réunissait 2 ou 3 subdivisions quand il n'était pas du type cercle sans subdivision où les deux fonctions de commandement et d'exécution se confondaient, alors que le département aéfien en réunissait au minimum quatre ou cinq. Cet état de choses était motivé par la longueur et la difficulté des communications en Afrique équatoriale et leurs ruptures fréquentes par les pluies. Il en résultait une constatation pratique : les effectifs de personnel étant sensiblement les mêmes pour un cercle ou un département, le système « aofien » provoquait un rassemblement de fonctionnaires qui constituaient ainsi une sorte d'équipe : agent d'autorité, médecin, instituteur, ingénieur agricole, surveillant de travaux, tandis que le système « aéfien » entraînait la dispersion et la constitution de petits postes isolés. L'action en équipe était plus fructueuse. Dans le poste isolé le chef de subdivision portait la charge effective de tous les services et était tôt ou tard débordé. De plus le poste isolé, la petite subdivision correspondaient à des territoires d'une importance secondaire et d'un rendement fiscal réduit. Enfin l'établissement (résidence, bureaux, magasins, prison) de nombreux postes isolés coûtait bien sûr plus cher que l'établissement d'un seul poste important. La réforme centralisatrice de 1934, pour être efficace, exigeait donc une augmentation du nombre des départements et partant, du personnel administratif. Car si à 20 départements employant 400 personnes à raison de 20 par département, on ajoute 20 autres départements sans augmenter le personnel total, on obtient 40 départements n'employant plus que 10 personnes chacun. C'est un peu ce qui advint en A.E.F. : les départements se multiplièrent en s'amenuisant et en s'affaiblissant. Ils perdirent de leur importance et cessèrent d'être « la circonscription administrative de droit commun » lorsque le décret du 31 décembre 1937 fit renaître quatre territoires placés chacun sous une autorité nominative particulière.

Devant le conseil d'administration de l'A.E.F. en décembre 1945, le Gouverneur Général Bayardelle jugeait ainsi la réforme centralisatrice de 1934 : « Si je devais définir d'un mot le régime de 1934, je dirais qu'il était marqué d'un grave péché originel : un défaitisme caractérisé. Inspiré du souci de ne pas vivre au-dessus de nos moyens, il a été jugé et condamné avant même que d'avoir vécu. Après tout la formule n'était peut-être pas mauvaise : elle méritait au moins l'épreuve de l'expérience. Or, dès 1937, elle était battue en brèche par une nouvelle réforme. »

Maintenir dans leur propre habitât les populations, déterminer leur particularisme pour mieux servir leurs besoins, tels étaient les buts de la réforme de 1934. Mais l'action coloniale ne visait-elle pas au contraire à rassembler des fractions indigènes, séparées, hostiles les unes aux autres ? Au contact du colonisateur, les tribus ont perdu

leur individualité. Il s'est fait un mélange de races, un brassage de populations, une transformation profonde de la cité indigène. La sécurité des déplacements, la création de cultures individuelles, l'ouverture de marchés, la formation de courants commerciaux, l'émancipation des jeunes de la tutelle ancestrale, l'apparition de besoins nouveaux et de formes nouvelles de solidarité, la naissance d'une propriété foncière individualisée, toutes ces transformations ont concouru peu à peu à l'affaiblissement des vieilles notions de tribus et de races.

Selon l'expression de Monsieur d'Arbousier, la colonisation « a séparé des peuples de même origine ethnique, de même structure sociale et en a rapproché d'ethnies et de structures sociales différentes ». Mais si la tribu et la race sont appelées à disparaître, par quel cadre nouveau vont-elles être remplacées ? Ce cadre sera celui choisi par le pouvoir colonial pour y « exercer son action centralisatrice dans les domaines relevant des activités normales de l'Etat civilisé » (1) : sécurité, ordre, justice, hygiène, enseignement, travaux publics, activités économiques. C'est dans ce cadre que des solidarités économiques seront ébauchées et que s'organisera une activité politique moderne. C'est ce cadre qui, artificiel à l'origine parce que se superposant à l'éparpillement naturel du peuplement, deviendra à son tour une unité naturelle à mesure que se poursuivra la modernisation de l'Afrique Noire. Mais ce cadre, quel sera-t-il ?

(1) F. Van Langenhove : « Le problème de l'intégrité nationale des Etats issus de la décolonisation » *Res Publica* 1961, page 113.

## Chapitre II

# *LES RAPPORTS DU POUVOIR FEDERAL ET DES TERRITOIRES SOUS LE REGIME DE LA CONSTITUTION DE 1946*

A la fin de la seconde guerre mondiale, le problème de l'organisation de l'A.E.F. n'est toujours pas résolu. Le choix du cadre n'a pas été fait. L'A.E.F. doit-elle survivre ? Constitue-t-elle réellement une entité pouvant s'accommoder d'une destinée commune et d'une direction unique ? Parmi les divers projets de redistribution de l'Afrique Noire que fit naître la Conférence Africaine de Brazzaville en 1944, l'un proposait la création d'un gouvernement général du Tchad. En 1945, dans le discours précédemment cité, le Gouverneur Général Bayardelle s'interrogeait : « Devant cette Afrique équatoriale au tracé si différent de celui des unités politiques et géographiques coutumières, devant cette association de deux vastes surfaces reliées par un passage ténu, on peut se demander s'il n'y a pas lieu d'appliquer la distinction classique que font les logiciens entre l'ordre de la découverte et l'ordre de la nature, et si Brazza et Gentil n'ont pas eu tort de prendre pour un lien organique permanent un itinéraire fluvial de pénétration fortuit, ou du moins lié à des servitudes matérielles passagères. Je ne le pense pas et je suis persuadé que nos pionniers ne se sont pas trompés en croyant à l'avenir économique du fleuve : l'ensemble des terres dont le système d'évacuation le plus rationnel comporte l'utilisation du bief navigable Oubangui-Congo, voilà l'A.E.F. ; et je crois que la porte véritable de l'ensemble du Tchad est celle du Sud. »

Nous allons voir comment à partir de 1946, l'autorité coloniale, faisant sienne l'opinion du Gouverneur Général Bayardelle, entreprit de constituer en Afrique équatoriale un ensemble économiquement, administrativement et financièrement unifié. Nous verrons ensuite

comment la décentralisation instituée par la Constitution de 1946 au profit des territoires eut un effet diamétralement opposé et aboutit à l'éclatement de la fédération.

## A. — *Concentration Economique, Administrative et Financière au niveau de la Fédération*

### 1° *La Constitution de l'A.E.F. en unité économique.*

#### a) *L'axe fédéral Pointe-Noire-Bangui.*

Le Plan de dix ans, conçu en 1946, croyait lui aussi en l'avenir du fleuve et admettait la possibilité d'édifier l'économie de l'A.E.F. autour de l'axe fédéral Pointe-Noire-Bangui dans un ensemble intégré grâce à une infrastructure améliorée. On pensait que le Tchad pourrait fournir de la viande, des textiles et du riz aux trois autres territoires et que le sud de l'Oubangui-Chari, le Gabon, le Moyen-Congo financeraient grâce au bois, à l'huile, aux métaux, les importations communes. De même on pensait pouvoir suppléer la pénurie de main-d'œuvre dont souffrait le Gabon, en recrutant par contrat des travailleurs Tchadiens qui iraient travailler dans les régions sèches de l'Oubangui pendant qu'un nombre équivalent d'Oubanguiens quitteraient la zone de forêts de leur territoire pour travailler au Gabon ainsi qu'au Moyen-Congo. En attendant la réalisation lointaine de cette autarcie économique, une chose semblait évidente aux planificateurs : la priorité devait de loin être donnée à l'amélioration des moyens de communication de l'A.E.F. et 52 % des Fonds du FIDES (1) pour la Fédération furent affectés à ce but. De 1947 à 1958, 126 millions de francs C.F.A. soit plus de 1/3 des investissements de l'A.E.F. ont servi à l'équipement des transports. En 1947, le trajet Brazzaville-Bangui exigeait, en période de basses eaux au niveau du seuil de Zinga, un transbordement sur 7 km par voie ferrée. Pendant 5 mois on ne pouvait naviguer sur l'Oubangui avec un tirant d'eau supérieur à 0 m 80 et de jour seulement. En 1958 la navigation était permanente de jour et de nuit dans un chenal offrant des fonds de 1 m 30 au minimum.

Le réseau routier Bangui-Tchad, prolongement de la voie aéfienne, fut lui aussi amélioré. Deux grands axes relièrent le port de Bangui au Tchad central : Bangui-Bossembelé-Bossangoa-Goré-Moundou, d'une

(1) Fonds d'Investissement et de Développement Economique et Social.

part, Bangui-Bouca-Botangafo-Fort-Archambault, d'autre part. De très gros efforts de génie civil dans la cuvette tchadienne, périodiquement inondée, permirent de les rendre permanents de bout en bout. Au-delà de Moundou et de Fort-Archambault ils se prolongent et rejoignent Fort-Lamy par des itinéraires qui ne sont pas praticables pendant quatre mois en année de pluviométrie moyenne.

En 1947 il fallait au minimum 3 mois et souvent 10 mois pour acheminer une marchandise de Pointe-Noire au Tchad. En 1958 il suffisait régulièrement de 45 jours. L'amélioration des conditions de transport a permis de réduire considérablement le prix du frêt : c'est ainsi que sur le trajet Brazzaville-Bangui le prix de la tonne kilométrique qui était de 3,93 F en 1950 n'était que de 4,68 F fin 1958, alors que si elle avait suivi l'indice des prix, il aurait été de 6,70 F. Sur le réseau routier Bangui-Tchad, l'amélioration des routes permit d'utiliser des camions de plus en plus lourds, de plus en plus rapides, entraînant de la même manière une diminution du prix de la tonne kilométrique et repoussant continuellement vers le nord la zone limite d'attraction de la voie aéfienne. Alors qu'en 1948 le prix moyen de la tonne kilométrique importée entre Bangui et Fort-Lamy était de 14 francs, soit 33,6 francs en 1958, le sucre était monté en 1958 au prix de 10 francs la tonne kilométrique. Une politique de tarification du C.F.C.O. (2) et des compagnies de navigation favorisa les produits pauvres comme le coton et les arachides en provenance des Etats du nord et des conventions entre les principaux utilisateurs de la voie aéfienne permirent en outre d'acheminer les marchandises de bout en bout aux moindres frais.

Etait-il possible d'améliorer encore la voie fédérale ? De Pointe-Noire à Bangui la modernisation apportée depuis 10 ans permettait à cet axe une capacité de trafic presque double de celle utilisée et à des prix qu'il devenait difficile d'abaisser. Au-delà de Bangui, par contre, le réseau routier entraînait des prix de transport beaucoup plus élevés et son entretien était une lourde charge pour les budgets. De là naquit l'idée de construire une voie ferrée allant de Bangui au Tchad dont la réalisation abaisserait les tarifs de transport, de près de la moitié, dans la région desservie. Cette réalisation, loin de ne constituer qu'une solution technique à un problème de transports, consacrerait définitivement l'unité économique et politique des territoires de l'A.E.F. tant il est vrai que toute tentative d'unification dans cette région de l'Afrique dépend d'abord des progrès réalisés dans le domaine des communications.

Les tentatives du gouvernement pour réaliser une meilleure coor-

(2) Chemin de Fer Congo-Océan. Reliant Brazzaville à Pointe-Noire, il fut construit de 1923 à 1934.

dination entre tous les services en activité sur la « voie fédérale » non seulement rencontrèrent des difficultés inséparables de tout effort pour concilier entreprises publiques et privées mais elles réanimèrent l'hostilité de ceux qui de tout temps s'étaient opposés à ce qu'on accorde des faveurs à cet itinéraire aux dépens d'autres routes. Et lorsqu'en 1954 le gouvernement exigea une réduction des taux de tarifs de transport pour le coton, le café et certaines importations le long de la « voie fédérale », des cris de protestation s'élevèrent des compagnies privées de navigation, des marchands et des associations de camionneurs. Ils affirmèrent que les autorités essayaient de contraindre les exportateurs d'utiliser cette route à leurs dépens, « dans une tentative indirecte pour justifier les importantes dépenses qui avaient été faites et étaient encore faites pour son amélioration ». Il fut reproché aussi au gouvernement d'avoir renforcé l'infrastructure de l'A.E.F. bien au-delà de sa capacité de production, ce qui était prouvé par le fait que la voie ferrée ne trouvait pas tout le frêt qu'elle était maintenant susceptible de transporter et que le port de Pointe-Noire ne recevait pas les tonnages qu'il était prêt à manipuler. Peut-être en l'occurrence l'autorité coloniale avait-elle vu trop grand mais il reste que son choix ne pouvait plus faire de doute : c'était l'A.E.F. en tant qu'unité économique constituée autour de la voie fédérale qui devait servir de cadre au développement et à la modernisation de cette région de l'Afrique.

Ce choix fut contesté par les Gabonais dont le député à l'Assemblée Nationale, Monsieur Aubame, présenta le 28 mai 1948 avec Messieurs Deferre, Senghor, Andeguil, Lamine-Gueye, Ninine, Sylvandre, Yacine Diallo et les membres du groupe socialiste, une proposition de loi tendant à organiser le Gabon en territoire autonome.

Les Gabonais rejetaient l'idée d'une Afrique équatoriale construite autour de l'axe fédéral et les améliorations coûteuses apportées à cette voie ne leur paraissaient pas devoir aider en quoique ce soit au développement de leur territoire. De plus, un développement économique conçu au niveau de la Fédération ne manquerait pas d'accroître l'importance de l'administration fédérale et par là même, l'importance de leur participation à son entretien.

Quels intérêts avaient-ils à contribuer au développement d'une fédération à laquelle ils se sentaient étrangers, le Gabon ne faisant pas partie de « l'ensemble des terres dont le système d'évacuation le plus rationnel comporte l'utilisation du bief navigable Oubangui-Congo » ?

Colonie vieille de plus d'un demi-siècle, le Gabon avait vu son sort lié à des possessions plus récentes alors qu'il eût souhaité s'appuyer sur des territoires plus évolués pour poursuivre sa propre évolution.

Ses ressources avaient servi à financer en partie les expéditions vers l'Oubangui et le Tchad mais lorsque la période de pénétration fut close et l'A.E.F. définitivement formée, la fondation de Brazzaville provoqua le remplacement de Libreville comme capitale administrative et les revenus du Gabon furent utilisés pour la construction de villes et de moyens de communication qui devaient augmenter l'importance du Moyen Congo. Lorsqu'en 1934 l'A.E.F. devint une colonie unitaire, la majeure partie des recettes de son budget unique fut fournie par le Gabon considéré, jusqu'à la guerre, comme la « vache à lait » de la Fédération.

Craignant de voir cette situation se renouveler et parce qu'un « pays possédant d'incalculables possibilités de toutes sortes a le droit d'exiger que ses richesses servent à son propre développement », Monsieur Aubame proposa que le Gabon soit constitué en territoire autonome placé sous l'autorité d'un gouverneur des colonies, dépositaire des pouvoirs de la République et qui porterait le titre de commissaire de la République. Toutes les attributions et prérogatives du Gouverneur Général de l'A.E.F. seraient attribuées, en ce qui concerne son territoire, au Commissaire de la République au Gabon. Le Gabon jouirait donc de l'autonomie administrative, financière et économique mais pourrait avoir à servir une contribution au budget des territoires voisins avec lesquels il aurait des services d'intérêt commun.

Enfin le Commissaire de la République pourrait être appelé à siéger à son rang de préséance parmi les gouverneurs à des réunions organisées par le Gouverneur Général, Haut-Commissaire de la République en A.E.F. ou par le Haut-Commissaire de la République au Cameroun, pour participer aux délibérations sur les affaires d'intérêt général, ayant pour objet d'assurer la liaison politique et économique entre les territoires.

Cependant la proposition de loi de Monsieur Aubame fut repoussée et le destin du Gabon continua d'être lié à celui de l'A.E.F. considérée comme une unité économique et partant, soumise à une autorité unique en matière administrative et financière.

b) *Le Plan.*

Conditionnant leur développement économique et social, le Plan avait une importance considérable pour les territoires de l'A.E.F. dont le FIDES, non seulement supportait tout l'effort d'investissement mais encore une bonne part des dépenses de fonctionnement. Tel qu'il était défini par la loi du 30 avril 1946, le Plan exprimait une volonté très nette de centraliser les objectifs et les moyens en vue de pratiquer une politique cohérente de mise en valeur, le souci d'être efficace

commandant une forte direction métropolitaine et un contrôle très strict des exécutants locaux, direction et contrôle que justifiait son financement par des fonds donnés ou avancés aux territoires. Après une première phase durant laquelle la préparation et l'exécution du Plan s'opéraient en dehors des règles générales sur la compétence des organes locaux (budgets spéciaux approuvés par décret), le décret du 3 juin 1949 relatif au mode d'établissement et à la procédure d'exécution des programmes s'efforça de réaliser un compromis entre les exigences de la planification et la structure des T.O.M.. Mais la déconcentration que ce texte institue ne dépasse pas le niveau fédéral ; elle n'atteint pas les échelons locaux. S'il prévoit l'intervention du Grand Conseil d'A.E.F., il est muet sur les Assemblées Territoriales. Celles-ci demeuraient donc en dehors du mécanisme du Plan qui devenait ainsi un moyen déterminant de concentration aux mains du pouvoir fédéral. Il y avait un plan de développement de l'A.E.F., il n'y avait pas de plan de développement de l'Oubangui et du Tchad. Même en ce qui concerne l'exécution des programmes, la centralisation au chef-lieu de la Fédération était à peu près absolue. C'est le gouvernement général qui administrait la totalité des crédits. Sans doute existait-il dans chaque territoire un « délégué au Plan », placé sous l'autorité du gouverneur et qui était sous-ordonnateur des crédits délégués au territoire, mais les délégations, très fractionnées, n'intervenaient qu'après examen des dossiers par les services fédéraux. C'est ainsi qu'en matière d'exécution des programmes de développement agricole, les crédits de paiement correspondant à la dernière tranche du premier plan quadriennal, soit 23 millions, fit l'objet de 22 délégations, dont certaines inférieures à 100.000 F, la plus importante étant de 5 millions. Il en résultait un contrôle très strict des crédits par Brazzaville, chaque demande des territoires devant être accompagnée de justifications techniques, et des lenteurs vivement critiquées par les services territoriaux. La seconde tranche du second plan quadriennal fit l'objet de délégations nettement plus massives. Pour de nombreuses opérations, parfois importantes (20 millions, 12 millions), les crédits furent délégués en une seule fois. Mais si les territoires purent ainsi disposer d'une masse de crédits plus importants, les délégations n'en demeuraient pas moins subordonnées à l'examen par Brazzaville de justifications précises comme en fait foi une lettre du 30 septembre 1953 adressée par l'Inspection Générale de l'Agriculture aux chefs de services territoriaux : « Je ne vous apprendrai rien, écrit l'Inspecteur Général, en vous disant que la Direction Fédérale du Plan se montre de plus en plus exigeante pour la justification des demandes de délégation de crédits. Vous vous verrez toujours refuser les délégations demandées si elles ne sont pas accompagnées de justifications précises et, le cas

échéant, de devis et plans de travaux. En aucun cas il ne pourra vous être fait de délégations provisionnelles en laissant leur utilisation à votre discrétion... Il n'est dans les intentions de personne de freiner votre action mais après les erreurs regrettables de ces dernières années, nous voulons être assurés que vous avez réellement pensé les opérations que vous voulez réaliser. »

En définitive, si le fractionnement des délégations diminua, un contrôle *a priori* très strict fut toujours exercé à l'échelon fédéral sur toutes les opérations du Plan dont la règlementation contribuait donc à renforcer les pouvoirs du gouvernement général. Cette situation fut très vivement critiquée dans les territoires, aussi bien par les services locaux que par les assemblées et dans sa séance du 4 décembre 1953, l'Assemblée Territoriale de l'Oubangui vota à l'unanimité un vœu dans lequel il était notamment déclaré : « Considérant que depuis 1948, année de démarrage du Plan, toutes les décisions relatives à l'exécution des travaux du Plan ont été prises par le Haut-Commissariat, après avis du Grand Conseil et à l'insu de l'Assemblée Territoriale, que certaines réalisations du Plan n'ont aucun rapport avec l'intérêt direct du pays et de ses populations, l'Assemblée demande formellement qu'aucune dépense ne soit engagée sans son avis préalable... »

Ainsi, l'amélioration et le développement de la voie fédérale et le pouvoir absolu de décision de l'autorité fédérale en matière de planification montrent clairement que c'était bien l'A.E.F. prise dans son ensemble, qui avait été choisie par le pouvoir colonial pour promouvoir le développement économique.

Nous allons voir maintenant comment l'organisation administrative et financière, c'est-à-dire l'appareil par lequel « le pouvoir colonial exerce son action centralisatrice dans les domaines relevant des activités normales de l'Etat civilisé », s'adaptant à une infrastructure économique « aéfienne », eut aussi l'A.E.F. comme cadre principal de son action.

### 2° *La prééminence de l'autorité fédérale dans l'organisation administrative de l'A.E.F.*

Le décret du 16 octobre 1946 portant réorganisation administrative de l'A.E.F. reprit les principes de la charte de 1910 et dota l'A.E.F. d'une organisation administrative de type fédéral, dans laquelle pouvoirs et attributions sont répartis entre le Gouverneur Général de la Fédération et les gouverneurs des Territoires. Ce décret et son arrêté d'application en date du 29 décembre 1946 organisent de façon

sent, à travers les textes, qu'il y eut la volonté de faire du Gouverneur Général un chef aux pouvoirs très étendus. Il est seul dépositaire Le Gouverneur Général est en A.E.F. l'autorité exécutive de droit commun ; les gouverneurs n'ont qu'une compétence d'attribution. On sent, à travers les textes, qu'il y eut la volonté de faire du gouverneur général un chef aux pouvoirs très étendus. Il est seul dépositaire des pouvoirs de la République, il centralise toutes les correspondances entre Paris et les territoires ; il exerce sur les gouverneurs un pouvoir hiérarchique qui n'est limité qu'en matière budgétaire, les chefs de territoires, en tant qu'ordonnateurs des budgets locaux, étant alors soumis à un simple « contrôle » du Haut-Commissaire.

On trouve , il est vrai, dans l'arrêté d'application du décret des formules générales (les gouverneurs sont responsables du maintien de l'ordre public et de la bonne marche de l'administration ; ils ont la responsabilité et l'initiative de l'administration dans leurs territoires) qui vont dans le sens de la déconcentration. Mais d'une part ces formules figurent dans un texte qui émane du Gouverneur Général : elles n'enlèvent donc rien aux pouvoirs du Haut-Commissaire tels qu'ils sont définis par les décrets organiques ; elles peuvent en outre, à tout moment, être vidées de leur contenu par d'autres arrêtés fédéraux, en particulier ceux qui organisent les services de l'A.E.F.. D'autre part les textes en vigueur ne tirent pas les conséquences pratiques de ces dispositions quant aux relations entre échelon fédéral et échelons locaux.

Sans doute le décret du 16 octobre 1946 redonne-t-il aux gouverneurs les pouvoirs et attributions qu'ils exerçaient antérieurement au 30 juin 1934, l'arrêté d'application faisant de son côté allusion aux « pouvoirs propres » des chefs de territoires. Mais ces « pouvoirs propres » ne semblent pas avoir fait l'objet d'une définition précise. Ainsi le Gouverneur Général est la seule autorité exécutive qui possède en A E.F. une compétence de droit commun. Les gouverneurs n'ont qu'une compétence d'attribution, variable selon les tendances ou les méthodes des Hauts-Commissaires.

L'examen des textes particuliers concernant l'organisation et les attributions des services confirme cette opinion.

La plupart des services de l'A.E.F. comportent une « direction » implantée à Brazzaville : direction des Affaires politiques et de l'Administration Générale, direction du Personnel, de la Législation générale et du Contentieux ; direction générale des Finances ; direction générale des Services économique et du Plan ; direction des Mines et de la Géologie ; direction générale des Travaux Publics ; direction générale de la Santé Publique ; direction générale des P. & T.

Même lorsque les organes fédéraux prennent le titre « d'Inspection

Générale » (Travail, Sûreté, Agriculture, Elevage, Forêts, Enseignement), les attributions des fonctionnaires placés à leur tête ne se limitent pas à un droit de contrôle sur l'activité des antennes locales. Ils assurent en fait ou peuvent assurer la direction effective des agents en service dans les territoires, avec lesquels ils sont habilités à correspondre sans passer par les gouverneurs. Ce droit de correspondance directe se limite sans doute aux questions « techniques » mais comme il s'agit précisément de « services techniques », il est clair que l'essentiel de leur activité peut être ainsi évoqué par Brazzaville en dépit de la haute autorité qu'exerce en principe le gouverneur sur tous les agents présents dans son territoire.

Ainsi, dans la réalité, presque tous les services d'AE.F. sont des services communs à l'ensemble de la Fédération.

Quelques mesures de déconcentration ont été prises à la suite des circulaires ministérielles du 18 juin 1948 et du 7 juin 1950. Elles ont pris la forme, soit de délégation de pouvoirs du Gouvernement Général aux gouverneurs en certaines matières : administration du personnel des cadres subalternes, recrutement des agents journaliers et contractuels au-dessous d'un salaire déterminé, autorisations d'occuper le domaine public, administration des chefferies, remises de certaines amendes administratives, soit d'une organisation plus souple de quelques services : arrêté du 3 janvier 1953 sur la Santé Publique, le Service de l'Agriculture et le Service des Travaux Publics.

Mais ces réformes particulières ne modifièrent pas les traits généraux du système qui, n'attribuant aux gouverneurs que des compétences mineures, ne leur donnait pas les moyens d'un programme sinon d'une politique administrative à l'échelon de leur territoire. Et le rôle des Assemblées Territoriales, par le fait même, perdait beaucoup de son importance.

Nous allons étudier maintenant la structure financière de l'A.E.F. et montrer comment elle fut le grand moyen de la concentration des pouvoirs administratifs au niveau de la Fédération.

### 3° *La prééminence de l'autorité fédérale dans l'organisation financière de l'A.E.F.*

La structure financière de l'A.E.F. était définie par le décret du 16 octobre 1946 et la loi du 29 août 1947. Le décret pose le principe de l'autonomie financière des territoires et précise que chaque budget local bénéficie de toutes les recettes perçues sur le territoire à l'exception de celles qui sont attribuées au budget général ou aux collectivités secondaires territoriales. L'article 11 du décret de 1910 disait déjà la

même chose. Ainsi la vocation des budgets locaux était de droit commun, celle des autres budgets, seulement d'attribution. Mais le souci de garantir l'unité économique de l'A.E.F. conduisit à réserver à la compétence des instances fédérales la réglementation en matière de droits perçus à l'entrée et à la sortie, dont le produit attribué en conséquence au budget du Groupe a été accru depuis la fin de la deuxième guerre mondiale dans des proportions beaucoup plus considérables que celui des impôts directs.

A ce propos, nous devons préciser tout de suite ce qu'il faut entendre par droits perçus à l'entrée sur les produits importés. L'A.E.F., soumise par le Traité de Berlin puis la Convention de Saint-Germain-en-Laye au régime de la porte ouverte, n'était pas protégée par un tarif douanier. Les droits dont nous allons parler au cours de notre étude, perçus à l'entrée de son territoire, n'étaient donc pas des droits de douane mais des droits fiscaux d'entrée. Ces droits, dont le fait générateur est l'importation, doivent à leur tour être distingués des taxes fiscales proprement dites, comme les taxes sur le chiffre d'affaires, qui ont un caractère général et frappent également produits locaux et produits importés.

Depuis la fin de la guerre, l'effort d'équipement et de modernisation de l'A.E.F. s'est traduit par un gonflement des importations et par là même, des droits d'entrée. Ce gonflement n'a d'ailleurs pas toujours entraîné une distribution correspondante de revenus dans le pays, les principaux bénéficiaires des dépenses d'infrastructure étant les entreprises françaises. D'autre part la solution des difficultés financières a longtemps été recherchée par l'augmentation des droits de porte plutôt que par celle de la fiscalité territoriale qui a en outre supporté à partir de 1951 les charges des exonérations destinées à favoriser les investissements. La population de l'A.E.F. était trop peu importante et trop pauvre pour payer plus que l'impôt personnel minimum. Son commerce intérieur était trop limité pour rendre rentable les difficultés de collection d'une taxe de transaction. La production locale était cantonnée à une si petite échelle qu'elle réduisait beaucoup les possibilités d'imposition dans la Fédération et l'A.E.F. ayant besoin pour produire plus, de grandes quantités de capitaux extérieurs, il était essentiel de ne pas effrayer les investissements privés éventuels par des impositions fiscales trop lourdes.

Ainsi, tandis qu'avant et pendant la guerre, on pouvait constater dans l'ensemble un certain équilibre entre les recettes fiscales directes et indirectes, à partir de la fin de la guerre le produit des ressources attribuées au budget général représentait à peu près le double de celles revenant aux budgets locaux. Ce déséquilibre prouvait que l'A.E.F. étant un pays en voie de développement et de modernisation

et était certainement préférable, du point de vue économique, à l'équilibre statique de l'avant guerre. Mais se posait alors le problème difficile de la répartition, entre les budgets des territoires, des recettes fiscales indirectes disponibles après couverture des dépenses fédérales, l'équilibre du budget général étant préalable à celui des budgets locaux. Le surplus devait être ristourné aux territoires, suivant un critère objectif : « les activités de production et de consommation qui, dans chacun des territoires, ont provoqué la perception des recettes. » Mais l'application de ce système légal de ristournes se heurtait à plusieurs difficultés. La ristourne des droits perçus à la sortie était aisée, les territoires d'origine étant connus. De même il n'y avait pas de difficultés à ristourner le produit des droits de l'enregistrement, du timbre et des domaines aux territoires où ces recettes ont été effectuées. Mais la configuration géographique et l'organisation commerciale de l'A.E.F. ne permettait pas de déterminer le territoire de résidence de l'utilisateur final des importations. En effet, une maison de commerce installée dans plusieurs Etats peut prélever des marchandises dédouanées dans un de ses magasins pour pallier à une rupture de stocks dans un second magasin situé dans un autre Etat ; de même un détaillant d'un Etat peut s'approvisionner chez un grossiste installé dans un autre Etat. Ces cas se présentent constamment dans la pratique. Un long travail de recherches statistiques était nécessaire pour fournir les éléments d'appréciation à partir desquels il aurait été possible de déterminer avec suffisamment d'exactitude le volume des importations de chaque territoire.

Avant que ce travail ne soit réalisé, le système légal des ristournes ne fut appliqué en A.E.F. de 1946 à 1951 que sur les ressources provenant des droits perçus à l'exportation (droits de sortie et taxes sur le chiffre d'affaires à l'exportation) et les recettes du service de l'enregistrement, des domaines et du timbre. Du produit de ces ressources, une part alimentait le budget général et l'autre, de beaucoup la plus importante (75 % des droits à la sortie et 85 % des produits de l'enregistrement, du timbre et des domaines) était répartie entre les territoires. Mais la masse à répartir était inférieure aux besoins des budgets locaux considérés dans leur ensemble. Les ressources complémentaires nécessaires furent d'abord attribuées sous forme de subventions. Mais les marchandages et les discussions auxquels donnaient lieu les débats en Grand Conseil provoquaient de véritables conflits entre les territoires.

Le système fut abandonné lors de la première session ordinaire du Grand Conseil en 1951. Tout d'abord la part qui revenait aux territoires sur les ressources pouvant être réparties suivant le critère légal fut augmentée : celle prélevée sur les droits de sortie et sur le

produit de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'exportation fut portée de 75 % à 100 %. D'autre part les subventions complémentaires furent remplacées par une ristourne de 80 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation répartie forfaitairement entre les territoires : Gabon 20 %, Moyen-Congo 28 %, Oubangui 24 %, Tchad 28 %. Déterminée par l'étude encore approximative des consommations par territoire, cette ristourne était plutôt une sorte de « subvention indexée ». A première vue le système était satisfaisant : les parts respectives du Gouvernement Général et des territoires sur les ressources de la collectivité étaient déterminées et chacun participait aux aléas de la conjoncture, ayant ainsi la responsabilité d'adapter ses dépenses aux ressources qui lui revenaient. Mais la logique du système des ristournes automatiques se trouvait prise en défaut lorsque la crise touchait une matière première constituant le principal poste d'exportation d'un territoire car d'une part les droits de sortie étaient abaissés pour faciliter l'exportation et d'autre part le volume lui-même des exportations diminuait. Le territoire concerné subissait alors sur ses droits, en valeur et en quantité une perte trop importante pour qu'il puisse équilibrer son budget sans une subvention du budget fédéral.

Successivement les crises de coton puis du bois entraînèrent une moins-value en recettes pour le Tchad puis pour le Gabon. Le déficit budgétaire du territoire victime de la crise fût pris en charge par les excédents du budget général, c'est-à-dire par tous les territoires. La solidarité fédérale devait jouer ainsi chaque année en fonction des circonstances économiques dans lesquelles s'était déroulé l'exercice. Lorsqu'en 1953 l'A.E.F. toute entière eut à subir les effets de la chute des cours mondiaux des matières premières consécutive à la fin de la guerre de Corée, elle traversa une période de crise qui bouleversa profondément les finances territoriales déjà obérées par de lourdes dettes antérieures. La répartition des recettes douanières eut alors lieu en tenant compte avant tout des besoins exprimés par chacune des parties prenantes, contrôlées et arbitrés par la Fédération. Il n'était plus question de « ristourne automatique ». L'autorité territoriale demanderesse devait se justifier auprès de l'autorité fédéral. Les budgets locaux étaient examinés, tant en recettes qu'en dépenses par les autorités fédérales qui pouvaient aller jusqu'à subtituer leurs propres évaluations à celles des territoires en ce qui concerne les impôts directs. Les budgets locaux tendaient à devenir de simples budgets annexes du budget général. Cette prépondérance de l'autorité fédérale en matière budgétaire résultait d'une situation financière donnée : l'A.E.F. s'étant trouvée dans son ensemble incapable de faire face avec ses seuls moyens aux charges qui étaient les siennes, il en

était résulté une concentration du déficit à l'échelon fédéral en vue de faciliter l'attribution par la métropole d'une subvention collective d'équilibre, concentration accompagnée d'un contrôle renforcé sur les budgets locaux et municipaux, tous tributaires directs ou indirects de la subvention métropolitaine par l'entremise du budget général.

A la session budgétaire du Grand Conseil d'octobre 1955, une nouvelle méthode de répartition de l'excédent du budget général fut mise au point et adoptée. La conjoncture économique s'étant améliorée et stabilisée il apparut que le procédé qui consistait à répartir les ressources communes suivant les besoins exprimés par chaque territoire, contrôlés et arbitrés par la Fédération, pouvait aboutir à de sérieuses injustices, « étant toujours difficile de savoir, à l'échelon central, si les efforts tendant à diminuer les dépenses et à augmenter les recettes sont poursuivis partout avec la même énergie » (3). De plus ce procédé « n'assurait pas à chacun des ressources proportionnées à celles qu'il procurait à la communauté ».

La Direction Générale des Finances de l'A.E.F. soumit alors à la Commission des Finances du Grand Conseil une formule nouvelle. Elle consistait à répartir le produit des exportations proportionnellement aux valeurs réellement exportées par chaque territoire et celui des importations proportionnellement au produit des impôts directs dans chacun d'eux. Des minima de ristournes étaient assurés, égaux au 1/3 du produit des importations et aux 2/3 du produit des exportations. Il paraissait intéressant de proportionner les ristournes des droits sur les importations au produit des impôts directs puisque ces impôts varient comme les importations en fonction, à la fois du chiffre de la population et du niveau des revenus. Par ailleurs cette règle constituait pour les territoires une juste incitation à l'effort fiscal.

Cette formule n'ayant pas été acceptée par la Commission des Finances, un nouveau système fut présenté et adopté dans lequel le critère de répartition reposait sur le pourcentage de l'importance d'un territoire dans l'ensemble économique fédéral. Cette importance était évaluée par le volume des exportations et le volume des recettes à l'importation. Le travail en commun des services de l'administration et de la commission permit de déterminer avec une exactitude suffisante le volume des importations de chaque territoire, les quatre chambres de commerce consultées officieusement ayant fourni des éléments d'appréciation. Les chiffres obtenus furent les suivants :

— volume des exportations pour 1954 :

— Moyen-Congo ..... 77.000.000 t.

(3) Discours du Gouverneur Général P. Chauvet — Séance inaugurale de la session budgétaire du Grand Conseil d'A.E.F., 24 octobre 1955.

— Gabon ..... 261.000.000 t.
— Oubangui ..... 330.000.000 t.
— Tchad ..... 340.000.000 t.

— volume des recettes à l'importation pour 1954 :

— Moyen-Congo ..... 6.200.000.000 F. CFA
— Gabon ..... 3.400.000.000 F. CFA
— Oubangui ..... 4.500.000.000 F. CFA
— Tchad ..... 3.500.000.000 F. CFA

La transformation en pourcentage des deux éléments conduisit aux résultats d'ensemble suivants :
pour les deux groupes de territoires Sud et Nord, le Gabon et le Moyen-Congo réunis représentaient 45 % de l'économie générale, le Tchad et l'Oubangui 55 %. Cette évaluation ayant été acceptée par les quatre parties, la répartition entre chacun des territoires du Sud et du Nord fut laborieuse et finalement il fut admis que l'importance du Moyen-Congo dans l'ensemble économique fédéral atteignait le pourcentage de 21,3 %, celle du Gabon 23,7 %, de l'Oubangui 26,5 % et du Tchad 28,5 %. En multipliant le volume des crédits disponibles sur l'exercice 1955, après équilibre du budget général, par chacun de ces pourcentages, on obtint la subvention supplémentaire respective de chaque territoire.

Cette nouvelle répartition ne fut acceptée qu'avec réticence par les grands conseillers du Tchad qui regrettèrent que certains facteurs ne soient pas intervenus dans le partage ou soient intervenus insuffisamment. Pour eux la démographie, la position géographique, la situation économique et sociale de chaque territoire, son étendue, son état d'avancement ou de retard, l'étendue de ses voies de communication, tous ces facteurs abstraits auraient dus être pris en considération bien qu'ils fussent difficiles à chiffrer ou à pondérer. L'un des grands conseillers tchadiens, Monsieur Kieffer, exprima son désaccord en « protestant véhémentement contre un système de répartition établi uniquement sur des données purement économiques sans tenir compte des facteurs sociaux et humains ».

Mais de leur côté les représentants du Gabon se trouvaient eux aussi fondés à critiquer un système dans lequel il était tenu compte des importations pour leur valeur et des exportations seulement en tonnage alors qu'en 1954, en termes de valeur, le Gabon avait fourni 33,8 % des exportations de l'A.E.F. contre 26,3 % au Tchad, 27,8 % à l'Oubangui et 12,1 % au Moyen-Congo. Parlant au nom du Gabon, le Président Flandre déclara : « Pendant pas mal d'années, on a partagé les subventions d'après les ressources apportées à la Fédération. Un beau jour, on a fait table rase du système. Je fais toutes réserves pour

mon territoire. Si demain est reposé la question des subventions et du pourcentage qui a été établi, d'autres questions se poseront, infiniment plus importantes pour la Fédération. »

Si nous avons consacré un développement important à ce problème de la répartition des ressources, c'est que d'abord les données propres à l'A.E.F. lui conféraient un caractère original. Les termes en étaient en effet différents par exemple dans une autre Fédération comme le Nigéria où les droits d'entrée sont très réduits et où la fiscalité directe l'emporte de beaucoup ; différents aussi, quoique à un degré moindre, en A.O.F. où l'aide du budget général aux budgets territoriaux ne représentait que 20 % environ de la masse de ces derniers alors que la proportion était de 50 % en A.E.F. C'est qu'ensuite les difficultés rencontrées pour aboutir à un juste partage, les formules successivement adoptées et abandonnées ont mis en lumière à la fois les raisons qui militaient en faveur d'une solidarité entre les territoires et les difficultés rencontrées pour y parvenir. L'appoint des subventions fédérales a établi une solidarité de fait entre les territoires au gré des difficultés financières qu'ils ont tour à tour traversées, la raison d'être de la subvention étant de venir en aide à des besoins, d'aider un territoire à traverser une crise passagère. La subvention était un devoir. La ristourne, elle, était un droit. Elle attribuait à chacun des ressources proportionnées à celles qu'il procurait à la communauté. La subvention avait l'inconvénient d'être défavorable à une saine gestion financière des territoires, la ristourne, celui de souligner sans y remédier l'inégalité des conditions économiques et sociales existant entre eux. La subvention, n'étant pas automatique, sa répartition donnait naissance à d'âpres discussions et dressaient les uns contre les autres les territoires. Automatique, la ristourne évitait la discussion mais empêchait le dialogue, laissant, suivant les circonstances, celui-ci dans l'aisance, celui-là dans le besoin.

Le système de l'A.E.F., dans lequel le budget commun était alimenté directement par le produit de recettes déterminées et en accroissement constant du fait du développement du commerce extérieur et de la fiscalité indirecte, fut donc le grand moyen de la concentration administrative prévue par les textes réorganisant la Fédération. Il donnait ainsi toutes facilités pour venir en aide aux territoires les plus défavorisés en permettant l'imputation au budget commun d'un plus grand nombre de services fonctionnant dans les territoires ; inséparables de la concentration administrative, il répondait à une conception unitaire de l'Afrique équatoriale. Et lorsque certaines mesures destinées à combattre cette concentration aboutirent à un déconcentration budgétaire en diminuant le nombre des services entretenus sur le budget commun, on fut conduit à faire peser sur certains budgets territoriaux

des dépenses trop lourdes et, pour les aider, à augmenter le nombre et l'importance des subventions directes. Ces subventions soulignèrent alors l'ampleur de l'aide que les territoires pauvres recevaient des territoires riches et provoquèrent de la part de ces derniers le reproche de consacrer à des dépenses plus ou moins stériles des ressources qu'ils estimaient mieux employées à leur propre mise en valeur.

*
**

Ainsi donc, la puissance coloniale avait créé en A.E.F. un ensemble économiquement et administrativement constitué. Une infrastructure économique reposant sur l'axe fédéral dont on escomptait le prolongement par un chemin de fer de Bangui au Tchad, une concentration administrative et financière très poussée, un Plan unique, avaient, dans une grande mesure, réussi à faire de l'A.E.F. le cadre choisi par le pouvoir colonial pour y « exercer son action centralisatrice dans les domaines relevant des activités normales de l'Etat civilisé », cadre dans lequel des solidarités économiques avaient été ébauchées. Mais, organiquement constituée, l'A.E.F. était comme un corps sans âme. L'inspiration fédérale n'y soufflait pas, le sentiment communautaire y était faible. La solidarité fédérale, c'était la réalité d'un pouvoir administratif centralisé et financièrement puissant. C'était ce pouvoir qui venait en aide aux besoins, qui distribuait, qui arbitrait et la solidarité qu'il instituait seul, les territoires essayaient seulement d'en profiter sans avoir à en pâtir.

### B. — *Décentralisation Politique au niveau des Territoires*

L'absence d'un sentiment fédéral trouve son explication dans l'existence d'un mouvement décentralisateur inverse, né de la Conférence de Brazzaville et dont les effets, diamétralement opposés à ceux de la concentration administrative, devaient conduire les territoires de la décentralisation à la personnalité politique.

#### 1° — *Opposition entre Assemblées Territoriales élues et Administration fédérale expression de la contrainte coloniale.*

La loi du 9 mai 1946 en instituant des assemblées représentatives territoriales, élues, chargées de la gestion des intérêts propres à

chaque territoire, désignait le cadre territorial comme étant celui dans lequel devait se faire l'émancipation des populations indigènes, celui dans lequel devait s'affirmer l'autonomie des populations administrées à l'égard de l'exécutif local.

Ce fut donc dans le cadre du territoire que la vie politique s'organisa, que les partis se constituèrent ; une fois surmontées les difficultés dues à l'éloignement et à l'analphabétisme, ce corps électoral nouvellement constitué s'accoutuma aux consultations populaires qui furent nombreuses et commença à prendre intérêt au jeu des institutions. Les militants des partis prirent contact avec les masses et eurent très vite sur elles une influence importante. On put bientôt « considérer les élus comme les interprètes de l'opinion publique locale et des aspirations populaires, aussi bien que dans n'importe quelle démocratie » (4). Ils représentaient, de façon authentique, les territoires dont la personnalité s'affirmait chaque jour davantage.

Pour faire pendant à cette décentralisation politique, la Constitution de 1946 organisait la représentation des Territoires au sein des Assemblées métropolitaines et assurait de la sorte leur intégration à l'ensemble français. Cette intégration et cette décentralisation conjuguées provoquèrent un antagonisme inévitable entre un pouvoir fédéral fortement concentré, dirigeant des services techniques de plus en plus étoffés, et des assemblées et parlementaires élus localement, pesant de plus en plus sur l'action des autorités territoriales. Le parlementaire africain aux prises dans son territoire avec les services du Gouvernement Général se heurtait à une autorité relativement indépendante et qui n'était pas directement soumise comme les Ministres de la métropole aux impératifs des combinaisons politiques. Aussi la puissante machine administrative fédérale, au lieu d'apparaître comme l'outil le plus efficace de la construction d'une Afrique équatoriale moderne, était considérée par les élus locaux comme l'expression contraignante et rétrograde de l'ordre colonial ; et toute mesure qui visait à l'affaiblir en augmentant l'autonomie administrative du Territoire était saluée comme une victoire de la démocratie.

Pour les Africains l'autonomie politique passait par la déconcentration administrative. Ce point de vue aurait certainement été différent si le cadre supérieur de l'administration, commun à la Fédération, avait été ouvert plus tôt et plus largement aux Africains : faute de cette adaptation, la centralisation administrative était ressentie comme « despotique » à la fois par les métropolitains férus de démocratie et par les élites autochtones rejetées en leur propre pays, hors du pouvoir. Car la très grande majorité des emplois d'encadrement supérieurs et

(4) Jean DEBAY : « Evolutions en Afrique Noire. »

moyens (à partir du niveau du baccalauréat ou de diplômes techniques équivalents) étaient réservés à des agents recrutés par des concours métropolitains et par conséquent, — non pas en droit mais en fait — à des personnels européens, des Africains n'y pouvant accéder, en dépit de leur égalité de droit, qu'en très faible minorité, soit parce qu'ils n'étaient pas pourvus des diplômes nécessaires, soit parce que, même quand ils les possédaient, les épreuves des concours étaient nécessairement conçues en fonction d'une psychologie et d'une tradition différentes des leurs. Le libre accès des autochtones à une fonction publique locale organisée selon des normes locales aurait permis « l'africanisation » de l'administration fédérale. Or, il parut toujours suffisant, sur ce point, de garantir en droit l'égalité des métropolitains et des autochtones, sans l'assurer en fait par une « judicieuse inégalité des méthodes de recrutement » (5) dispensant les seconds dès qu'ils étaient pourvus du minimum de culture technique nécessaire, de concourir avec des métropolitains. Ce qui rendait cette décision difficile à prendre, c'est qu'elle se heurtait partout à l'opposition formelle des organisations professionnelles tant européennes qu'indigènes, les premières invoquant la justice égalitaire et les secondes acceptant difficilement pour leurs adhérents des méthodes de recrutement « au rabais ».

Les conséquences du principe de l'assimilation qui caractérisait la fonction publique outre-mer étaient particulièrement nettes en A.E.F. où les services publics employaient en 1954 six fois plus d'Africains que d'Européens mais où le cadre supérieur, commun à la Fédération, comptait seulement 88 africains parmi ses 1.327 membres (6).

### 2° — *Le Grand Conseil d'A.E.F., simple émanation des Assemblées Territoriales et non pas Assemblée Fédérale.*

La concentration administrative et financière au niveau du Gouvernement Général aurait certainement aussi été mieux acceptée par les Africains si la Constitution de 1946 avait institué en A.E.F. une Assemblée fédérale élue au suffrage direct et représentant les populations de l'A.E.F. toute entière. A cette solution, les constituants de 1946 préférèrent celle d'une Assemblée de Groupe : le Grand Conseil, simple émanation des Assemblées Territoriales au sein desquelles ses membres étaient choisis. Ce Grand Conseil n'était pas une assemblée politique, « devant avant tout gérer des intérêts économiques et financiers et non

(5) Africanus : « L'Afrique Noire devant l'Indépendance. »
(6) Virgina Thompson et Richard Adloff. « The Emerging States of French Equatorial Africa. »

disputer sur des doctrines ou murir des constitutions ». Il était le « syndicat des intérêts communs », la « commission paritaire des territoires », selon les formules du Haut-Commissaire Soucadaux qui, définissant dans son discours d'ouverture du premier Grand Conseil le rôle qui devait être celui de la nouvelle Assemblée, déclarait : « L'on peut dire sans paradoxe qu'en créant ce Conseil Fédéral, le Parlement vient d'accomplir une réforme essentielle de décentralisation au profit des Territoires. Avec vous, et à l'heure même où le débat démocratique remplace la gestion admnistrative, l'esprit territorial pénètre l'institution fédérale ».

Le Haut-Commissaire ne faisait qu'exprimer en l'occurrence la thèse défendue par le Ministre de la France d'Outre-mer lors des débats à l'Assemblée Nationale Constituante. L'Art. 71 du projet de la Constitution de 1946 stipulait : « Dans le Groupe de Territoires la gestion des intérêts communs est confiée à une Assemblée composée de membres élus par les Assemblées Territoriales. Sa composition et ses pouvoirs sont fixés par la loi ». Quand il vint en discussion, Monsieur Airoldi et plusieurs de ses collègues déposèrent un amendement tendant à rédiger ainsi cet article : « Ceux des TOM qui forment un groupe ou une fédération élisent une Assemblée dont le régime électoral, la composition et la compétence sont fixés par des lois spéciales. » La disposition, destinée à être fixée par la Constitution et qui faisait élire les membres de l'Assemblée de Groupe par les Assemblées Territoriales, avait donc disparue. Expliquant la raison de l'amendement, l'un de ses auteurs Monsieur Copeau déclarait : « L'article en question précise que les Assemblées éventuelles de groupes de territoires seraient élues par les membres des Assemblées Territoriales. Cette précision nous semble superflue et dangereuse même, parce qu'elle élimine une possibilité d'évolution. Monsieur le Ministre de la France d'Outre-mer semble placer les populations des TOM devant une alternative : ou bien le régime du TOM avec des libertés en somme assez réduites, ou bien le statut d'Etat Associé. Nous pensons qu'entre ces deux régimes il y a des étapes nécessaires et qu'en les rendant possibles nous sommes les meilleurs défenseurs de la présence française dans les territoires de l'Union Française ».

Le Ministre de la F.O.M. répondit qu'au-dessus des Territoires et de leurs Assemblées, « on pouvait concevoir une nouvelle assemblée élue qui aurait présenté une sorte de caractère fédéral. On aurait eu ainsi une superposition d'assemblées, système que nous avons considéré comme inutile. Et nous avons demandé que fût créé, à l'image des syndicats de communes ou des syndicats de départements qui existent dans la métropole, une sorte de syndicat de ces intérêts communs. Il nous faut bien prévoir une assemblée pour en discuter. Mais devions-

nous créer une Assemblée Fédérale ou, au contraire, réunir des délégués des Assemblées Territoriales ? Cette dernière formule, qui permet de faire discuter les intérêts communs par ceux qui auraient eu ce soin dans le Territoire lui-même, nous a paru la plus expédiente ». L'Assemblée accepta l'explication du ministre et l'amendement Airoldi ne fut pas adopté.

Au mois d'août 1947, lorsque l'Assemblée Nationale discuta du statut des assemblées de groupe, un amendement déposé par Monsieur Malbrant connut le même sort. Cet amendement demandait que « possibilité soit laissée à chacune des sections des assemblées locales de désigner un représentant au Grand Conseil, choisi en dehors de leur sein. Ceci permettrait d'appeler dans les assemblées de groupe des personnalités d'une compétence particulière, personnalités autochtones ou métropolitaines qui apparaîtraient spécialement qualifiées pour défendre les intérêts de la collectivité ». Le Ministre de la France d'Outre-mer s'opposa à l'amendement en ces termes : « Je vous demande d'exclure les élus étrangers aux Assemblées Territoriales, précisément parce qu'il s'agit de discuter exclusivement des intérêts territoriaux... Il ne faudrait pas transformer les Assemblées de Groupe, par l'adjonction d'élus de l'ensemble de la population, en véritables parlements politiques qui feraient d'ailleurs double emploi avec celui-ci... »

Ainsi, en créant des Assemblées de Groupe, les Constituants de 1946 voulaient seulement en faire des organes d'intérêts communs avec des pouvoirs limités de coordination et de gestion, refusant de voir en elles les possibles embryons d'Assemblées politiques fédérales. Cette préoccupation apparaît lorsqu'on observe la composition et le fonctionnement des Grands Conseils. Ils ne réunissent que des Conseillers élus en nombre égal au sein de chaque Assemblée Territoriale et avec mandat impératif. Le mandat de Grand Conseiller se perd en même temps que celui de Conseiller car le Grand Conseiller qui n'est plus membre d'une Assemblée Territoriale, n'étant plus habilité à parler au nom d'un territoire, n'a plus, juridiquement, aucune raison de parler.

Pour élire les Grands Conseillers, chaque assemblée constitue un collège électoral unique. On peut se demander la raison pour laquelle le principe du double collège valable pour les Assemblées Territoriales n'a pas été appliqué pour l'élection aux Assemblées de Groupe. C'est qu'au Grand Conseil chaque territoire est représenté dans son ensemble et qu'au sommet de l'édifice, dans la sphère des intérêts généraux du groupe, le territoire doit avoir résolu toutes ses antinomies internes. Il ne s'agit pas d'assurer dans l'organe représentatif supérieur la représentation des intérêts dans le cadre du territoire. Ce qu'il y a lieu de défendre, c'est l'intérêt général du territoire dans le groupe

dont il fait partie, et non tel de ces intérêts particuliers qu'on y rencontre ; et dès lors la représentation du territoire ne peut plus s'effectuer sur la base de ces intérêts, et la considération des sections dont sont divisées les Assemblées territoriales ne peut plus entrer en ligne de compte.

De plus l'élection des Grands Conseillers a lieu au scrutin de liste, ce qui donne une plus grande cohésion à la représentation du territoire. Par ailleurs, n'ayant pas d'attributions politiques, les Grands Conseillers ne bénéficient pas de l'immunité parlementaire. Enfin, étant une émanation des Conseils Représentatifs, le Grand Conseil n'a ni à entendre parler ni à connaître de tournées de comptes rendus de mandat dans les territoires.

Les Grands Conseillers ne représentaient donc pas la Fédération. Ils n'étaient pas les porte-parole d'intérêts particuliers propres à la Fédération entière. Ils ne représentaient pas de catégories particulières d'électeurs communes à l'ensemble du groupe : petits planteurs, colons européens, commerçants, fonctionnaires, salariés des villes. La raison d'être de leurs débats était moins la recherche de l'intérêt général de l'A.E.F. que la confrontation des intérêts, déjà définis, des territoires. Il ne s'agissait pas pour eux de « rechercher aux problèmes quotidiens des solutions fédérales, mais de trouver des compromis entre des intérêts divergents sinon opposés. Il n'y avait pas concentration des moyens sur des tâches successives, mais au contraire, éparpillement immédiat entre des associés jaloux. Cette recherche d'une impossible égalité interdisait toute réelle efficacité » (7).

Ne constituant donc en A.E.F. qu'une réalité administrative et non politique, le Groupe des territoires ne pouvait pas logiquement prétendre bénéficier, contrairement aux territoires eux-mêmes, d'une représentation spéciale au sein des Assemblées métropolitaines. Pourtant, l'A.E.F. fut représentée à l'Assemblée de l'Union Française, au titre de zone territoriale, du 27 octobre 1946 au 4 septembre 1947. Lors des travaux préparatoires à la Constitution d'octobre 1946, la Commission des TOM dans une lettre adressée par Monsieur Juglas à la Commission de Constitution proposait qu'à l'Assemblée de l'Union « les sièges envisagés au titre de la représentation spéciale des intérêts économiques soient réservés à des représentants élus par les Assemblées Fédérales à instituer dans les territoires groupés... Les groupes de territoires constituant des entités politiques et économiques, il paraît utile que ces entités puissent faire entendre leur voix ». Monsieur de Tinguy, rapporteur spécial, avait prévu une semblable représentation

(7) « Faut-il supprimer les Gouvernements Généraux ? » par G.R. Union Française et Parlement, décembre 1950.

et la loi adoptée par la Commission prévoyait cinq représentants pour l'A.O.F., deux pour l'A.E.F., six pour l'Algérie et deux pour Madagascar, chiffres qu'on retrouve dans la loi n° 46.2385 promulguée le 27 octobre 1946 (art. 4).

Cet article 4 devait être remanié par la loi n° 47.1708 du 4 septembre 1947 qui supprimait la représentation des « zones territoriales de la République Française d'outre-mer », à l'exclusion de celle de l'Algérie. Seuls les Territoires de l'A.E.F. restaient donc représentés à l'Assemblée de l'Union Française, à raison d'un Conseiller pour le Gabon, un pour le Moyen-Congo, deux pour l'Oubangui et trois pour le Tchad.

Ainsi, la doctrine coloniale à la fois intégrationniste et décentralisatrice de la Constitution de 1946 ne doit pas être considérée comme ayant été la seule possible au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Elle n'allait pas de soi et des voix se sont fait entendre qui défendaient la vocation du Groupe à être autre chose qu'une réalité administrative. Le débat n'a sans doute pas eu l'ampleur qu'il méritait mais il est bon de savoir qu'il a eu lieu car c'est pour beaucoup le choix des constituants de 1946 qui a décidé du cadre dans lequel les populations d'Outre-mer allaient plus tard accéder à l'indépendance.

*
**

Les textes de 1946 et 1947 avaient donc instauré en A.E.F. un régime dont l'équilibre reposait sur deux notions antinomiques : la concentration administrative et la décentralisation politique. Il est clair que cet équilibre ne pouvait être que provisoire et que le groupement de fait indiscutablement réalisé sous l'autorité du Gouvernement-Général était menacé à terme par les revendications autonomistes des représentants africains élus dans chaque Territoire.

La survivance d'une A.E.F. fédérée sinon unifiée aurait demandé pour le moins l'application d'une politique radicalement opposée à celle qui fut suivie après 1946, d'une politique dont les deux principes de base auraient été : centralisation et déconcentration. C'est l'opinion qu'exprime le Gouverneur Général Chauvet quand il écrit : « Il apparaissait clairement que pour cimenter l'A.E.F. et l'A.O.F. il était nécessaire d'appuyer l'autorité fédérale sur un gouvernement au moins partiellement élu et, en même temps, de déconcentrer de façon très large l'administration fédérale afin de pouvoir passer ensuite, dans une seconde phase, à une décentralisation politique, lorsque les habitudes auraient été prises, après que des cadres locaux suffisants en

nombre et en qualité auraient été formés et que les économies locales auraient été mieux assises. » (8).

L'équilibre institué par la Constitution de 1946 entre « deux pouvoirs indépendants dont l'un demeurait essentiellement blanc alors que l'autre était au contraire largement africanisé » (9) fut détruit par la loi-cadre du 23 juin 1956 qui créa dans chaque Territoire un Conseil de Gouvernement élu par l'Assemblée Territoriale tout en réalisant une large déconcentration administrative.

### C. *La Convention Fiscale et Douanière des* 14 *et* 15 *octobre* 1957 *et le Maintien de la Solidarité Economique Fédérale après l'Accession des Territoires à l'Autonomie Administrative.*

L'absence de prévision dans la loi-cadre d'un exécutif fédéral ne suscita aucun débat politique en A.E.F.. La « querelle de la Fédération primaire » qui divisa l'A.O.F. n'eut pas de répercussions en Afrique équatoriale et aucun des vingt membres qui représentèrent l'A.E.F. au Congrès R.D.A. de Bamako en septembre 1957 ne se montra enclin à rejoindre la faction favorable à un exécutif fédéral fort.

Ne posant pas le problème sur le plan politique, les dirigeants aéfiens s'efforcèrent plus concrètement de pallier les inconvénients éventuels de leur autonomie administrative.

Parmi les mesures de déconcentration qu'elle prévoyait, la loi-cadre conférait aux Territoires une large autonomie en matière fiscale et douanière. Déjà, en matière de planification, un décret du 1er décembre 1955 avait créé des sections territoriales du FIDES, tout en maintenant une section commune comprenant les opérations qui, par leur nature ou leurs conséquences, intéressaient plusieurs Territoires ou l'ensemble des Territoires du Groupe. Les attributions dévolues au Haut-Commissaire et au Grand Conseil par le décret du 3 juin 1949 étaient exercées respectivement par les Chefs des Territoires et les Assemblées Territoriales lorsqu'il s'agissait des sections territoriales.

Sans doute la loi-cadre n'entendait-elle pas rompre la solidarité économique du Groupe. L'art 18 du décret d'application n° 57-458 du 4 avril 1957 stipulait à cet égard que « la circulation de tous les produits d'un territoire à un autre territoire du même groupe ne pouvait donner lieu à aucune perception sur ces produits au profit de quelque budget que ce soit » et surtout l'art. 17 de ce même décret

(8) P. Chauvet : « Les Regroupements Africains » N.E.F., avril 1959.
(9) Africanus : « L'Afrique Noire devant l'indépendance. »

prévoyait une procédure permettant de s'opposer à la délibération d'une assemblée risquant de porter préjudice aux intérêts d'un ou plusieurs territoires. Les Assemblées des territoires lésés pouvaient alors, par délibération, saisir le chef de groupe qui réunissait une Conférence Inter-territoriale et lui soumettait la question. Si la recommandation formulée par la Conférence n'était pas acceptée par l'Assemblée Territoriale en cause, le conflit était tranché par décret en Conseil des Ministres et en Conseil d'Etat.

Malheureusement, ces dispositions légales présentaient l'inconvénient de ne pouvoir s'appliquer qu'après l'adoption des délibérations litigieuses par les assemblées territoriales et elles devenaient dès lors d'une application délicate. Considérant qu'il était préférable d'éviter les conflits possibles par une étude concertée des projets de règlementation fiscale et douanière avant leur soumission aux assemblées territoriales, les dirigeants des Territoires de l'A.E.F. conclurent entre eux les 14 et 15 octobre 1957 une Convention fiscale et douanière. (*J.O.* A.E.F. 1er août 1958 p. 1128).

Le préambule de cette Convention explique clairement les raisons qui militaient en faveur de son établissement. Il était de l'intérêt commun des Territoires de n'apporter aucune gêne à la libre circulation des marchandises et des capitaux à l'intérieur des frontières de l'A.E.F.. Faute pour chacun d'eux d'offrir à lui seul des débouchés suffisants, aucune industrie importante, capable de satisfaire les besoins des populations locales dans les meilleures conditions de prix, ne saurait s'installer en A.E.F. si elle n'était assurée de disposer d'un marché commun à l'ensemble des Territoires. Il aurait enfin été contraire à l'équité et à l'intérêt bien compris de tous que les Territoires profitant de leur situation favorable sur les axes de communications inter-territoriaux puisent en tirer des avantages fiscaux ou douaniers excessifs au détriment des consommateurs installés dans les Territoires les plus éloignés.

Mettant en application ces principes, tout d'abord en matière fiscale, la Convention stipulait que les Territoires de l'A.E.F. s'engageaient en ce qui concerne les impôts suivants : personnel, sur le revenu, traitements et salaires, bénéfices industriels et commerciaux, revenus des valeurs mobilières, taxes à la production, à la circulation ou à la vente, à maintenir l'unité des principes généraux qui les gouvernaient et à conformer leurs projets respectifs de règlementation aux recommandations émises par la Conférence Interterritoriale réunie dans le cas où les oppositions seraient formulées à l'encontre du projet établi par un territoire.

La Convention disposait ensuite que les produits de caractère industriel : tabacs, sucres et produits des industries textiles, fabriqués

en A.E.F. n'étaient frappés, à l'intérieur des frontières du Groupe, que de taxes perçues à la production. Les projets de délibération fixant le taux, l'assiette et les conditions de perception de ces taxes étaient établis d'un commun accord en Conférence Interterritoriale et soumis par le Haut-Commissaire au Grand Conseil qui recevait délégation pour en délibérer. Le produit des taxes était réparti entre les Territoires en fonction de leur consommation propre des produits considérés, évalués d'après les comptes spéciaux tenus par les usines de fabrication sous le contrôle de l'administration. Les produits énumérés devaient, dès leur sortie d'usine, être revêtus d'une indication, marque ou label manifestant sans erreur possible leur origine locale.

Dans le domaine des transports interterritoriaux, en cas de désaccord entre deux Territoires sur leurs projets d'imposition ou si le transport intéressait plus de deux Territoires, les projets étaient arrêtés en Conférence Interterritoriale.

Enfin, les Territoires s'engageaient à prendre toutes mesures propres à éviter la double imposition des contribuables installés en A.E.F.. Dans ce but une convention interterritoriale particulière fut conclue entre eux.

En matière douanière, la loi-cadre donnait compétence au Grand Conseil pour fixer les tarifs des droits perçus à l'entrée du Groupe de Territoires. La répartition de ces droits d'entrée fut une nouvelle fois modifiée par une délibération du Grand Conseil en date du 28 juin 1957 qui faisait entrer en ligne de compte, à côté du pourcentage de consommation d'un territoire donné, l'importance de sa population dans l'ensemble du groupe. Le résultat obtenu fut le suivant :

| | Gabon | Moyen-Congo | Oubangui | Tchad | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 Importations 1955/1956 moyenne en % ..... | 20,7 | 31,4 | 22,1 | 25,8 | 100 |
| 2 Pondération en % Rubrique 1 × 4 ..... | 82,8 | 125,6 | 88,4 | 103,2 | 400 |
| 3 Population en % .... | 8,3 | 15,6 | 23,2 | 52,9 | 100 |
| 4 Total en % : Rubrique 2 + Rubrique 3 .. | 91,1 | 141,2 | 111,6 | 156,1 | 500 |
| Pourcentage définitif $\frac{\text{Rubrique 4}}{5}$ | 18,22 | 28,24 | 22,32 | 31,22 | 100 |
| Somme revenant à chaque territoire ..... (en milliers de F CFA) | 407.177 | 631.101 | 498.803 | 697.698 | 2.234.779 |

Extrait de : Etudes économiques III (statistique générale). Le Commerce extérieur de l'A.E.F. de 1951 à 1956 (page 34).

Pour ce qui est des droits perçus à la sortie, la loi-cadre donnait compétence au Grand Conseil pour fixer les tarifs lorsque ces droits portaient sur des produits miniers et pétroliers. Mais la taxation des droits à la sortie portant sur tous les autres produits, et en particulier les denrées agricoles qui constituaient l'essentiel des richesses exportables des Territoires, était de la compétence de chaque Assemblée Territoriale. Pour éviter des décisions contradictoires, la Convention décida d'abord que la nomenclature douanière des produits exportés était délibérée par le Grand Conseil qui recevait délégation à cet effet. Ensuite, pour les produits qui, comme le café, le cacao, le coton, faisaient l'objet de mesures de soutien ou de stabilisation des prix basés sur le fonctionnement de caisses gérées par des organismes de caractère interritorial, les modifications des droits de sortie envisagées par l'Assemblée d'un Territoire devaient être soumises par l'intermédiaire du Chef de Groupe aux Assemblées des autres Territoires producteurs. Si un accord unanime était enregistré, il était entériné dans le mois qui suivait par une délibération du Grand Conseil. Dans le cas contraire, le Grand Conseil était habilité à déterminer lui-même, compte tenu des avis exprimés par les Assemblées Territoriales, les modifications à apporter aux tarifs des droits en question.

Cette disposition de la Convention était en l'occurrence une application de l'art. 17 du décret d'application n° 57-458 de la loi-cadre qui prévoyait, en son al. 2, que le Grand Conseil pouvait « être appelé à délibérer sur toutes matières relevant de la compétence des Assemblées Territoriales pour lesquelles l'opportunité d'une règlementation commune à deux ou plusieurs Territoires du Groupe aurait été reconnue par les Assemblées Territoriales intéressées. »

Enfin pour les arachides, huiles d'arachide, bois bruts, bois débités, bien produits dans plusieurs Territoires et susceptibles de circuler de l'un à l'autre avant leur exportation définitive, les droits de sortie étaient étudiés d'un commun accord en Conférence Interterritoriale et fixés sur les recommandations de celle-ci. S'il était nécessaire, la Conférence pouvait d'ailleurs, à la demande d'un ou de plusieurs Territoires, compléter l'énumération précédente.

L'analyse que nous venons de faire de la Convention fiscale et douanière met en lumière le rôle joué dans les décisions concernant le Groupe de Territoires par deux autorités distinctes : le Grand Conseil et la Conférence Interterritoriale. Le Grand Conseil reste l'Assemblée du Groupe. C'est une institution organique dont les membres se réunissent régulièrement lors des sessions prévues par la loi. Il a sa commission permanente, ses commissions spécialisées, son réglement intérieur.

Le Grand Conseil a perdu de son importance du fait de la dimi-

nution des services fédéraux que le décret d'application 57-458 du 4 avril 1957 énumère limitativement : finances, affaires économiques, équipement et plan, géologie et prospection minière, académie, service de lutte contre les grandes endémies, contre les épizooties, service de conservation des sols.

Cependant, outre les services fédéraux prévus par la loi, le Grand Conseil a été chargé, sur recommandations de la Conférence Interterritoriale de juin 1957 adoptées par les Assemblées Territoriales, de la gestion de services interterritoriaux. Les dépenses de ces services étaient, pour la plupart, remboursées par les Territoires selon des proportions qui variaient pour chacun d'eux. Ce maintien à l'échelon du Groupe, par délibération des Assemblées Territoriales, de services autres que les services fédéraux, était prévu par le décret 57.458 du 4 avril 1957. Etaient services interterritoriaux : la délégation de l'A.E.F. à Paris, dont les dépenses étaient supportées par quart par chaque territoire, le contrôle du conditionnement, le service des chasses dans les zones de tourisme cynégétique, le service des voies navigables dont un tiers était à la charge du Moyen-Congo, un tiers à la charge de l'Oubangui, un tiers à la charge du Tchad, un certain nombre d'établissements scolaires dont la charge incombait aux Territoires en proportion du nombre des élèves qui en étaient originaires (Ecole d'Infirmiers d'Etat, Centre Sportif interterritorial, Centre de formation des Maîtres d'Education physique, Ecole des Arts et de l'Artisanat, Ecole Normale d'Instituteurs, Centre de préparation aux carrières administratives).

Enfin, ainsi que nous l'avons déjà vu, le Grand Conseil pouvait être appelé à délibérer sur des matières relevant de la compétence des Assemblées Territoriales lorsque l'opportunité d'une réglementation commune était reconnue par ces Assemblées.

Ainsi, parmi les compétences du Grand Conseil, certaines lui restent propres alors que les autres ont pour origine une délégation des Assemblées Territoriales.

A côté du Grand Conseil, une autre autorité commune a vu le jour à la faveur de la Loi-Cadre : la Conférence Interterritoriale. Ce n'est une institution ni organique, ni permanente. Sa raison d'être est le réglement des conflits qui peuvent naître, en matière économique ou financière, entre plusieurs Assemblées Territoriales. Le Haut-Commissaire décide de sa réunion, celle-ci n'étant de droit qu'à la demande de la majorité des Conseils de Gouvernement des Territoires. Elle est composée des Chefs de Territoires et des vices-présidents des Conseils de Gouvernement assistés des Ministres territoriaux intéressés par l'ordre du jour de la réunion.

La Conférence Interterritoriale n'a pas comme le Grand Conseil,

de compétences propres ; elle formule seulement des recommandations qui doivent ensuite être acceptées par délibération des Assemblées Territoriales.

Cependant il apparaît déjà clairement que, lorsque viendra l'heure de l'autonomie interne puis de l'indépendance, et que les vice-présidents des Conseils de Gouvernement deviendront Chefs de Gouvernement, la Conférence Interterritoriale pourrait prendre une toute toute autre dimension, et devenir l'instrument le plus efficace de discussion et de réglement des problèmes communs aux nouveaux Etats.

A moins qu'une construction nouvelle ne conserve sur le plan politique cette unité de l'Afrique équatoriale qu'une Convention a permis de préserver dans le domaine de l'économie et des échanges.

*DEUXIEME PARTIE*

# AUTONOMIE INTERNE ET REGROUPEMENT

## Chapitre Premier

# *LA CONSTITUTION DE 1958 ET LE PROBLEME DU REGROUPEMENT*

### A. — *Référendum et Option*

Comme le montre le tableau ci-dessous, les teritoires d'A.E.F. approuvèrent massivement la Constitution de 1958 lors du référendum du 28 septembre.

| | Gabon | Moyen-Gabon | Oubangui | Tchad |
|---|---|---|---|---|
| — Inscrits ..... | 265.161 | 433.403 | 625.663 | 1.243.450 |
| — Votants ..... | 208.600 | 342.350 | 496.675 | 823.015 |
| — Exprimés ..... | 205.578 | 341.569 | 493.122 | 818.387 |
| — Oui ..... | 190.334 | 339.436 | 487.033 | 804.355 |
| — Non ..... | 15.244 | 2.133 | 6.089 | 14.032 |
| — Abstentions % .... | 21,3 | 21,1 | 20,5 | 33,8 |
| — Oui % ..... | 92,02 | 99,35 | 98.08 | 98,28 |

Les 1er et 2 octobre 1958, le Haut-Commissaire réunit à Brazzaville une Conférence au cours de laquelle les Chefs de Territoire procédèrent à une récapitulation de la campagne et du scrutin du référendum dans chaque territoire. Ce tour d'horizon permit d'affirmer que c'était le texte même de la Constitution et spécialement les dispositions de l'art. 86 concernant l'accès à l'indépendance qui, venant confirmer les déclarations du Général de Gaulle au cours de son voyage, amenèrent les leaders politiques des territoires à décider de répondre affirmativement au référendum. Il fut reconnu aussi que des

facteurs locaux avaient joué tels que, dans certains territoires, la crainte, en cas de prise de position négative, de voir la campagne d'un parti adverse ayant opté pour le « oui » soutenue par l'administration et obtenir des résultats qui auraient entamé sérieusement des positions réputées acquises.

C'est ce souci de voir le droit à l'indépendance inscrit dans la Constitution qui avait provoqué la réunion à Brazzaville les 21, 22, et 23 août 1958 de leaders politiques d'A.E.F. tels qu'Aubame pour le Gabon, Boganda pour l'Oubangui, Tchicaya, Opangault, Youlou, pour le Congo, Toura-Gaba, Saoulba, Koula-Mallah et Baptiste pour le Tchad. Ces hommes politiques signèrent et adressèrent au chef du Gouvernement de la R.F. un manifeste dont la conclusion était ainsi rédigée :

« La Conférence demande au gouvernement de la République Française d'insérer dans le texte constitutionnel : la France reconnaît aux T.O.M. leur indépendance. Ils en jouiront quand ils le voudront. En conséquence, une simple décision des Assemblées et des Conseils de Gouvernement locaux suffirait pour que cette indépendance soit effective. »

Le droit à l'indépendance ayant été reconnu par la Constitution, le Référendum en A.E.F. prenait donc une signification politique très claire. Il n'en allait pas de même de sa signification juridique. Quelles étaient en effet pour les T.O.M. les conséquences du référendum sur le plan des Institutions ?

L'art. I[er] de la Constitution stipulait : « La République et les peuples des T.O.M. qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution, instituent une Communauté. » Ainsi c'était le référendum constituant qui donnait naissance à la Communauté, mais l'art. 76 ajoutait : « Les T.O.M. peuvent garder leur statut au sein de la République. S'ils en manifestent la volonté par délibération de leur assemblée territoriale prise dans le délai prévu au premier alinéa de l'art. 91 (4 mois à compter de la promulgation de la Constitution), ils deviennent soit département d'Outre-Mer de la République, soit, groupés ou non entre eux, Etats membres de la Communauté. »

Ce n'était donc plus du référendum mais bien du choix futur de leur statut par les T.O.M. qu'allait dépendre la création de la Communauté. Car, dans l'hypothèse, juridiquement prévisible, où les T.O.M. optant tous pour le statu quo ou pour le statut de D.O.M., demeureraient au sein de la République, il ne saurait y avoir de Communauté.

Il fallait donc admettre que le référendum constituant n'avait pas le moins du monde créé la Communauté et que celle-ci ne verrait le jour qu'au moment où les T.O.M. auraient choisi de devenir, selon les termes de l'art. 76, « Etats membres de la Communauté. »

L'adoption de la Constitution cependant était nécessaire car elle permettait aux T.O.M. de réserver leur choix, de conserver la faculté de choisir et son rejet aurait signifié le maintien de la Constitution de 1946. Or parmi les choix possibles il y avait celui de l'indépendance à laquelle pouvaient accéder ultérieurement, selon les modalités prévues par l'art. 86, les T.O.M. qui auraient opté auparavant pour le statut d'Etat-membre de la Communauté. La nécessité pour les T.O.M. d'adopter la Constitution fut clairement exposée par M. d'Arboussier dans une déclaration à l'A.F.P. faite en ces termes : « Si nous examinons la carte politique actuelle, du point de vue électoral, nous avons environ 45 millions d'électeurs se répartissant ainsi :

— Métropole et D.O.M. ..... 25 millions
— Algérie ..... 5 millions
— T.O.M. ..... 15 millions

Pour que la nouvelle Constitution soit adoptée il faut obtenir une majorité de « oui », ce qui me parait impossible si l'on tient compte que l'opposition en France se chiffre à environ 35 à 40 % des voix. Il faut donc faire en sorte que cette opposition ne soit pas renforcée par celle de l'Outre-Mer qui aboutirait au rejet de la Constitution et partant, de la reconnaissance de notre droit à l'indépendance. J'en conclus donc que ce ne sont pas les partisans outre-mer du « non » qui assureront notre droit à l'indépendance, mais ceux du « oui ». On peut, sans forcer le raisonnement, assurer que le ou les T.O.M. qui voteraient « non » obtiendraient leur indépendance, non pas par leur action propre, mais grâce aux « oui » des autres territoires. »

L'adoption de la Constitution par le référendum était donc nécessaire pour consacrer la rupture avec le régime précédent et rendre les populations d'Outre-Mer libres de choisir leur avenir politique. Le référendum était une réponse à la question préalable : Voulez-vous choisir votre destin ? En cas de réponse affirmative le choix restait à faire, entre plusieurs statuts possibles : D.O.M., T.O.M., Etat autonome au niveau du territoire, Etat autonome au niveau du groupe, Etat autonome avec volonté d'engager sans délai la procédure vers l'indépendance.

Si le statut de D.O.M. ne fut revendiqué par aucun territoire, il avait pourtant de nombreux partisans au Gabon. Déjà, en octobre 1957, à la suite du Congrès de Bamako, l'Assemblée Territoriale du Gabon, sur proposition de Monsieur Aubame, secrétaire général de l'U.D.S.G. (1), à laquelle s'était associé Monsieur Gondjout, secrétaire général du B.D.G. (2), avait adopté à l'unanimité une motion où l'on pouvait lire :

(1) *U.D.S.G.* : Union Démocratique et Sociale du Gabon.
(2) *B.D.G.* : Bloc Démocratique Gabonais.

« L'Assemblée Territoriale du Gabon est vivement émue du mouvement d'opinion que les leaders de certains territoires de l'Afrique noire tendent à susciter pour obtenir du Parlement la création d'exécutifs pour l'A.O.F. et l'A.E.F. Cette création est en opposition formelle avec l'esprit de la loi-cadre qui marque un progrès dans le sens de l'individualité des territoires. Si sa volonté est méconnue, elle est bien décidée à faire valoir sa position géographique et économique qui permet son intégration directe au gouvernement français. » En juin 1958, la même assemblée votait à une large majorité un nouveau texte proclamant : « Le Gabon entend se fédérer librement et directement à la France, considérée comme territoire pilote dans la future fédération franco-africaine qui unira des Etats autonomes. » Mais les appels du Gabon ne trouvèrent sans doute pas en Métropole les échos qu'il espérait. Aussi, un communiqué daté du 3 octobre 1958 et signé notamment des Secrétaires généraux des trois partis politiques gabonais, annonçait que les leaders du B.D.G., de l'U.D.S.G., du P.U.N.G.A. (3), les représentants des organisations syndicales, des organisations sociales, du Conseil de la Jeunesse, Messieurs Amogho et Migolet, Ministres « indépendants », et des notables, réunis à Libreville, avaient opté à l'unanimité, après un échange de vues approfondi, pour un statut de l'Etat gabonais. Ils avaient demandé en outre au président de l'assemblée territoriale de bien vouloir inviter le chef du territoire à convoquer l'assemblée en session extraordinaire afin que celle-ci se prononce sur cette option, conformément à l'art. 76 de la Constitution.

Le maintien du statut de T.O.M. était revendiqué par une fraction importante des dirigeants du Tchad. La majorité, conduite par Monsieur Lisette, se composait du R.D.A. (4) et du G.I.R.T. (5) dont le leader était le sénateur Sahoulba. Le R.D.A. avait pris position pour le statut d'Etat autonome mais l'attitude du G.I.R.T. et de Monsieur Sahoulba était assez hésitante. L'opposition groupait au sein de l'U.S.T. (6), trois partis : le M.S.A. (7) de Monsieur Koulamallah, l'A.S.T. (8) des députés Arabi El Goni et Malbrant, et le parti radical de Monsieur Jean Baptiste et du Conseiller Rogué. L'U.S.T. se déclarait partisan du statu quo à l'exception de Monsieur Koulamallah qui s'était finalement prononcé en faveur de l'autonomie interne. L'attitude du G.I.R.T. apparaissait donc comme déterminante. Il semblait toutefois que la majorité de l'Assemblée en place était favorable au statut d'Etat

(3) *P.U.N.G.A.* : Partie d'Union Nationale Gabonaise.
(4) *R.D.A.* : Rassemblement Démocratique Africain.
(5) *G.I.R.T.* : Groupement des Indépendants et Ruraux du Tchad.
(6) *U.S.T.* : Union Socialiste du Tchad.
(7) *M.S.A.* : Mouvement Socialiste Africain.
(8) *A.S.T.* : Association Socialiste du Tchad.

autonome. Aussi l'opposition U.S.T. demandait-elle son renouvellement, escomptant qu'une nouvelle consultation électorale lui donnerait la majorité et lui permettrait, en conséquence, d'opter pour le statu quo en laissant le territoire du Tchad au sein de la République, ce qui lui paraissait le plus conforme aux intérêts du Tchad.

Le refus du gouvernement de procéder au renouvellement des Assemblées territoriales, trancha le débat en faveur des partisans de l'autonomie.

Le statut de D.O.M. ou de T.O.M. n'ayant fait l'objet d'aucune revendication en Oubangui ni au Moyen-Congo, on pouvait donc considérer au lendemain du référendum du 28 septembre que l'A. E.F. se prononcerait en faveur du statut d'Etat autonome membre de la Communauté. Encore fallait-il déterminer si l'assise de cet Etat serait territoriale, fédérale ou unitaire, si les territoires accèderaient à l'autonomie interne « groupés ou non ».

### B. — *Les différentes possibilités de regroupement.*

Il apparut à la Conférence des Chefs de Territoire réunie sous la présidence du Haut-Commissaire les 1 et 2 octobre que cinq hypothèses pouvaient être envisagées.

Dans la première hypothèse, les territoires se groupaient au sein d'un Etat unitaire, membre de la Communauté. Dans cette formule, qui n'était pas en contradiction avec l'art. 76 de la Constitution, les territoires pouvaient soit exister dans leur structure actuelle comme « collectivités locales », soit disparaître si les instances habilitées décidaient d'instituer des collectivités locales différentes comme par exemple des provinces, « collant » mieux aux réalités africaines et spécialement aux données ethniques, géographiques et économiques.

Dans la deuxième hypothèse, les territoires décidaient de se grouper au sein d'une fédération primaire à laquelle ils abandonnaient certaines compétences. Ils demeuraient dans leur structure actuelle, comme des entités politiques internes de cette fédération qui, seule, constituait un Etat membre de la Communauté. C'est au niveau de la fédération que la participation de l'Etat à la Communauté s'accomplissait : désignation des Sénateurs de la Communauté, participation du Premier Ministre de la fédération à l'exécutif de la Communauté.

Dans la troisième hypothèse, les territoires étaient des Etats et constituaient une fédération primaire à laquelle ils déléguaient un

certain nombre de compétences qui étaient exercées par les organes de cette fédération : Assemblée législative et Gouvernement. La fédération constituait ainsi un Etat qui devait être considéré comme membre de la Communauté. La conférence fut d'avis que cette hypothèse devait être écartée. Si l'on admettait en effet que les territoires devenus Etats pouvaient se grouper en une fédération constituant un Etat supplémentaire doté d'un législatif et d'un exécutif, il était nécessaire, du point de vue politique, de l'associer à la vie de la Communauté. Le danger aurait été en effet de voir les organes de cet Etat demeurer en dehors de la Communauté, s'ériger en juges de celle-ci et polariser en quelque sorte les oppositions dans une situation d'autant plus confortable qu'elle se trouvait sans responsabilités. Or la Constitution ne permettait pas une « hiérarchisation » d'Etats-membres de la Communauté. Cette troisième hypothèse ne pouvait donc pas être envisagée.

Dans la quatrième hypothèse prévue par la conférence, les territoires devenus Etats-membres de la Communauté instituaient entre eux des organes de coordination. Il ne s'agissait pas de créer une structure politique, ces organismes ne devant pas avoir d'originalité mais constituer une délégation, être une émanation directe des organes des Etats. Pouvait se constituer ainsi une Assemblée du type Grand Conseil, composée de délégués des Assemblées législatives des Etats, choisis en leur sein. Cette Assemblée aurait eu compétence pour légiférer en certaines matières, en vertu d'une décision des Assemblées législatives accordant les compétences à l'Assemblée du Groupe. Si les compétences ainsi reconnues à un échelon de coordination inter-Etats allaient au-delà du domaine de la réglementation et envisageaient la création d'une Administration ou d'Etablissements inter-Etats, il devenait alors nécessaire de constituer un organe de gestion de ces services ou établissements. Cet organe de gestion ne pouvait être indépendant des gouvernements des Etats parce qu'on aurait alors constitué un organisme étranger à la Communauté. Il fallait également exclure la solution qui ferait de l'Assemblée à la fois le Législatif et l'Exécutif de Coordination. La conférence fut ainsi amenée à penser que le seul organisme responsable de la marche de services ou d'établissements inter-Etats ne pouvait être que la réunion des Premiers Ministres des Etats. C'est sous la forme collégiale que devait être assurée la direction des services et des établissements inter-Etats. Ainsi pouvaient être évités toute rupture entre la Communauté et les Etats-membres et tout conflit de compétences entre les gouvernements des Etats et les organes de coordination.

Enfin, dans la cinquième hypothèse, les territoires devenaient Etats-membres de la Communauté mais ne créaient entre eux aucun

lien organique. Dans le souci cependant d'harmoniser leur politique, les chefs de gouvernement se réunissaient dans des conférences inter-Etats pour mettre au point la coordination de leur action par des conventions. Les conventions ainsi conclues entre les gouvernements étaient soumises à la sanction des assemblées législatives après le vote desquelles elles devenaient immédiatement applicables pour chacun des gouvernements sous sa responsabilité. Les conventions inter-Etats pouvaient être de trois sortes :

— des conventions de principe, c'est-à-dire qui définissaient une politique commune dans un domaine déterminé (exemple : fonction publique), politique que chacun des gouvernements s'engageait à appliquer ;

— des conventions de services, des Etats décidant qu'il était de leur intérêt de mettre en commun certains moyens dans un souci d'économie et d'efficacité. Ainsi pouvait être créée une école interterritoriale qui éviterait à chaque Etat les frais particuliers d'un établissement pour un petit nombre d'élèves. La convention préciserait la participation financière de chaque Etat au fonctionnement de chaque établissement et déterminerait les modalités de son fonctionnement et de sa gestion, en en chargeant par exemple le gouvernement de l'Etat sur lequel il est situé et qui aurait l'oubligation de rendre compte de sa gestion aux autres gouvernements intéressés ;

— des conventions particulières, à mi-chemin entre les conventions de principe et les conventions de service, qui s'appliquaient dans certains domaines économiques et financiers et supposaient, non seulement l'adoption de principes communs, mais encore la mise en œuvre d'une colaboration technique entre les Etats. Ceux-ci pouvaient ainsi convenir sur le plan des principes d'une protection uniforme des industries locales et dans la pratique, instituer une perception unique des droits par le premier Etat qui touche le produit, la convention déterminant les conditions dans lesquelles chaque Etat bénéficiaire perçoit sa part.

Il apparaît donc qu'au lendemain du référendum les possibilités de regroupement étaient variées, allant de l'Etat unitaire à la simple convention inter-Etats. Il apparaît également que l'élaboration de la Communauté a eu une influence sur la construction politique de l'Afrique Equatoriale en empêchant la création simultanée d'Etats autonomes et d'une Institution super-étatique. Cette formule, dont l'avantage est de préserver la personnalité de chaque Etat tout en permettant la création d'une Union représentative du groupe formé par les Etats et ayant une personnalité et des compétences propres, semblait difficile à envisager dans la mesure où les Etats devaient avoir

réglé, préalablement à leur entrée dans la Communauté, la question de leur regroupement. L'entrée des Etats dans la Communauté devant se faire « groupés ou non », le tout ne pouvait être admis avec ses parties. Il était d'ailleurs difficile de donner quelque consistance à une Union de cette sorte et même à un Etat fédéral dans un régime d'autonomie interne, les compétences de gestion étant réservées aux Etats qui « s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires » et les compétences d'autorité, telles que la politique étrangère, la défense, la monnaie, étant réservées aux organes de la Communauté. Au stade de l'autonomie, le problème de l'unité de l'A.E.F. ne pouvait donc être résolu que par la création d'un Etat unitaire exerçant seul les compétences de l'autonomie ou par la mise en place de simples organes de coordination, émanations des Etats autonomes. Ce n'est qu'au stade de l'indépendance que peut pleinement se justifier la création d'une Fédération accédant à la place des Etats autonomes à la souveraineté internationale et exerçant les compétences d'autorité qui en découlent. Ce n'est donc qu'en 1960 que pourra être envisagée la création en Afrique Equatoriale d'une Union qui, dotée d'une personnalité propre et respectueuse de la souveraineté des Etats-membres, serait l'héritière des compétences d'autorité détenues par la Communauté. Mais cette construction s'avèrera difficile parce que les Etats qui se seront administrés individuellement pendant l'autonomie auront tendance à accéder isolément à la souveraineté internationale. On peut penser légitimement que c'est dans un cadre local que s'exercent le mieux les compétences de gestion. Mais il reste que le processus employé par la puissance qui décolonise : transfert en premier lieu des compétences de gestion puis ensuite des compétences d'autorité, octroi de l'autonomie puis ensuite de l'indépendance, semble très défavorable à toute tentative d'unité ou de regroupement.

### C. — *La procédure du regroupement*

Les diverses options offertes par la Constitution aux T.O.M. étant connues, il nous faut maintenant étudier la procédure que ceux-ci devaient suivre pour les exercer. Un projet d'ordonnance communiqué par le Ministère de la F.O.M. au Haut-Commissariat d'A.E.F. servit de base sur ce chapitre à la discussion de la Conférence des Chefs de territoires. Il était intitulé : « Projet d'ordonnance fixant les conditions d'application des articles 76 et 91 de la Constitution dans le groupe de territoires de l'A.E.F. ».

L'article 1 de ce projet prévoyait que dans chacun des territoires d'A.E.F. ayant adopté la Constitution de choix prévu à l'article 76 s'exerçait dans les quatre mois de la promulgation de la Constitution par une délibération de l'Assemblée territoriale votée à la majorité de ses membres. Selon l'article 2, l'assemblée de chaque territoire pouvait manifester la volonté du territoire de se regrouper, avec un ou plusieurs autres territoires, par une délibération votée dans les conditions indiquées à l'article 1. Cette délibération invitait le président du Conseil de Gouvernement à négocier, en conférence interterritoriale, avec les présidents des conseils de gouvernement des autres territoires intéressés, les conditions de ce regroupement. Dès qu'il était saisi par les chefs des territoires des délibérations visées à l'article 2, le Haut-Commissaire (art. 3) convoquait en conférence interterritoriale, au siège du Haut-Commissariat, les présidents des Conseils de Gouvernement des territoires ayant manifesté la volonté de se grouper. Il invitait les présidents des Conseils de Gouvernement des autres territoires à se fair représenter à la Conférence ou à y déléguer des observateurs.

Si la Conférence (art. 5) concluait au regroupement des territoires représentés en une Fédération, elle établissait un projet de délibération qui précisait le partage des compétences et des ressources entre cette Fédération et les territoires devant en faire partie, indiquait les organes de la Fédération et définissait leurs attributions. Le projet devait préciser aussi la date et les modalités d'entrée en vigueur du regroupement. Après avoir été adopté par la Conférence, le projet était communiqué (art. 6) par le Haut-Commissaire au Grand Conseil, pour avis. L'avis du Conseil était adressé sans délai (art. 7) au Haut-Commissaire qui convoquait immédiatement la conférence interterritoriale pour prendre connaissance et, le cas échéant, délibérer sur les modifications que le Grand Conseil aurait proposé d'apporter à son projet de délibération. La conférence (art. 8) arrêtait son projet définitif que le Haut-Commissaire transmettait immédiatement aux Assemblées des territoires intéressés. Les délibérations (art. 9) portant groupement de territoires étaient alors votées à la majorité de leurs membres par chacune des assemblées intéressées.

La Conférence des Chefs de territoires amenda le projet d'ordonnance du Département. Elle considéra d'abord que c'était le Haut-Commissaire qui, par arrêté, devait fixer les convocations nécessaires des Assemblées territoriales en sessions extraordinaires, de manière à permettre la simultanéité des décisions prises en A.E.F. Il était nécessaire que cette disposition figurât dans l'ordonnance car elle n'était pas prévue par la réglementation en vigueur qui faisait convoquer les Assemblées par le Gouverneur du territoire. Elle fût d'avis ensuite que la volonté de principe d'une Assemblée territoriale en faveur d'un

regroupement ne devait pas, contrairement à l'article 2 du projet, être exprimée ou non au cours de la première réunion de l'Assemblée et préalablement à toute discussion. Cette procédure aurait conduit, en effet, les Assemblées à se prononcer dans l'abstrait. L'ordonnance devait donc préciser qu'au cours de sa première réunion l'Assemblée désignerait une délégation du Territoire habilitée à participer à une conférence interterritoriale en vue de mettre au point un éventuel rgroupement des Territoires. Comme le seul président du Conseil de Gouvernement pouvait paraître insuffisamment qualifié en fonction des situations politiques locales pour discuter d'un problème aussi grave que celui du regroupement, chaque délégation territoriale devait comprendre cinq délégués désignés par l'Assemblée Territoriale, en son sein ou parmi les membres du Conseil du Gouvernement, sans compter le Président de l'Assemblée Territoriale, le Président du Conseil de Gouvernement et les Parlementaires du Territoire membres de droit. La conférence interterritoriale se réunissait sur convocation du Haut-Commissaire saisi des délibérations des Assemblées et ses conclusions étaient consignées dans un projet de délibération. Le Haut-Commissaire convoquait alors à nouveau les Assemblées en session extraordinaire pour qu'elles se prononcent sur les propositions de la Conférence interterritoriale. Deux hypothèses pouvaient être prévues :

1° La Conférence interterritoriale avait envisagé la constitution d'une Fédération primaire Etat-membre de la Communauté :

— les Assemblées territoriales qui votaient cette délibération entraient groupées en Fédération primaire dans la Communauté ;
— si le projet de délibération était rejeté, chaque Assemblée territoriale exerçait alors aussitôt le choix de son statut par application de l'article 76 de la Constitution.

2° La Conférence interterritoriale avait envisagé une simple coordination entre les Etats :

— chaque Assemblée territoriale optait pour son statut par application de l'article 76 de la Constitution et entamait ensuite les débats sur la procédure de coordination préconisée par la Conférence interterritoriale.

Ainsi, au cours de leur deuxième session, les Assemblées territoriales optaient à la fois sur les questions du regroupement et du statut.

Devant ce projet d'ordonnance et ce que l'on peut appeler son contre-projet, des remarques s'imposent.

Tout d'abord ils ne parlent ni l'un ni l'autre d'un regroupement sous forme d'Etat unitaire. Ensuite, le projet fait intervenir le Grand Conseil qui n'apparaît pas dans le contre-projet. Il semble que sur ce point l'intervention du Grand Conseil ne pouvait se concevoir qu'à la

place de la réunion de la Conférence interterritoriale. Ayant lieu après, elle apparaissait superflue. On peut se demander d'ailleurs dans quelle mesure l'importance et la représentativité du Grand Conseil était encore suffisante pour que lui soit confiée la discussion et l'élaboration d'une formule de regroupement. Enfin, les deux textes semblent considérer que ce sont les Assemblées territoriales existantes qui doivent exercer l'option puisqu'ils ne parlent pas de l'opportunité de leur renouvellement.

Pourtant le problème du renouvellement des Assemblées territoriales se posait d'une façon particulièrement aiguë en A.E.F. au moment de l'option sur le statut. Pouvait-on en effet considérer les Assemblées en place, élues le 31 mars 1957, comme encore représentatives du corps électoral ?

Au Tchad, après les élections du 31 mars 1957, les 65 sièges avaient été répartis ainsi : 50 pour la Liste d'Entente dirigée par Lisette et 15 pour l'opposition. En octobre 1958 on pouvait admettre que la Liste d'Entente détenait 40 sièges, dont 28 pour la Parti Populaire Tchadien, 2 pour l'U.D.S.R., 8 pour le G.I.R.T., 2 divers alors que l'opposition regroupait 25 Conseillers dont 10 A.S.T., 5 M.S.A., 7 radicaux alliés au M.S.A. et 3 divers. La conférence des Chefs de Territoires considéra qu'au lendemain du référendum la cristallisation politique se faisait autour de trois tendances : P.P.T., G.I.R.T., M.S.A. et qu'un renouvellement de l'Assemblée donnerait vraisemblablement les résultats suivants : P.P.T. : 20 - G.I.R.T. : 10 - M.S.A. : 35. Ainsi l'Assemblée en place n'était sans doute plus représentative.

Au Moyen-Congo, à la suite du scrutin du 31 mars 1957, l'Assemblée s'était divisée en deux groupes : M.S.A. - P.P.C. (9) : 23 conseillers, U.D.D.I.A. (10) - U.D.S.R. : 22 conseillers. La situation, en octobre 1958, était inversée mais pour des raisons d'ordre interne et de caractère personnel. La Conférence pensait que de nouvelles élections donneraient à l'U.D.D.I.A. une courte majorité, les chances respectives de l'U.D.D.I.A. et du M.S.A. étant de l'ordre de 55 % à 45 %.

Au Gabon, au lendemain du 31 mars 1957, l'U.D.S.G. détenait 20 sièges et le B.D.G. 20 sièges également. En octobre 1958, le B.D.G. comptait 21 sièges et l'U.D.S.G. 19. Mais l'apparition d'un nouveau parti, le P.U.N.G.A. était susceptible de modifier cette physionomie. L'avis de la Conférence était que le P.U.N.G.A. prendrait des voix au B.D.G. dans le Sud où l'U.D.S.G. ne s'opposerait vraisemblablement pas à lui dans le souci de ménager l'avenir et que, de ce fait, des élections nouvelles donneraient sans doute les résultats suivants : U.D.S.G.

(9) *P.P.C.* : Parti Progressiste Congolais ; (10) *U.D.D.I.A.* : Union Démocratique pour la Défense des Intérêts Africains.

20 sièges - B.D.G. 15 à 17 sièges - P.U.N.G.A. 3 à 5 sièges. Ainsi l'Assemblée existante n'était sans doute plus représentative.

En Oubangui enfin, aux élections du 31 mars 1957, le M.E.S.A.N. (11) obtenait les 50 sièges. Depuis, par une scission interne mais sans profondeur, 4 conseillers devinrent R.D.A..

Donc, à une exception près, les Assemblées n'étaient plus totalement représentatives des forces politiques en présence dans les territoires. Pour donner plus de poids et d'assises aux Institutions que ces Assemblées allaient devoir élaborer, il semblait souhaitable d'envisager leur renouvellement. Pourtant ce renouvellement n'apparut pas opportun, aux yeux de la Conférence, malgré la physionomie des Assemblées.

Comme certaines formations réclamaient de nouvelles élections tandis que d'autres n'en étaient pas partisans, le Gouvernement, en décidant de nouvelles élections préalables, aurait pris une position politique qui aurait pu lui être reprochée, d'abord par les partis qui y étaient défavorables mais aussi, après les résultats, par les battus. Le crédit de la nouvelle Assemblée aurait ainsi pu être, bien que sans fondement, mis en doute. En outre, le renouvellement immédiat ds Assemblées territoriales en vue du choix du Statut du Territoire aurait pu être l'occasion de luttes politiques extrêmement vives et d'une propagande démagogique contraire aux intérêts futurs, sinon à la construction de la Communauté. Il fallait enfin considérer les délais très brefs impartis par la Constitution pour la mise en place des institutions nouvelles et la nécessité de voir les structures internes des Etats s'accomplir dans le même temps que les institutions de la République et de la Communauté seraient mises en œuvre. Pour ces raisons, la politique la plus sage pour le Gouvernement consistait donc à suivre à la lettre l'article 76 de la Constitution qui prévoyait que le choix du statut relevait des Assemblées territoriales, c'est-à-dire celles en exercice au moment de la promulgation de la Constitution. Si cette position pouvait sans doute être critiquée par certaines tendances politiques, elle avait du moins le mérite de ne pas résulter d'une décision du Gouvernement et permettait de s'abriter derrière des textes constitutionnels.

La position prise par la Conférence des Chefs de Territoires était sans doute la plus réaliste. On pouvait en effet craindre, à considérer l'équilibre des forces en présence dans trois des quatre territoires, qu'une campagne électorale menée sur le thème du statut ne s'avère particulièrement violente et que les excès démagogiques auxquels elle ne manquerait pas de donner lieu, ne nuisent à l'avenir de la Communauté. Pourtant cette campagne aurait permis un débat, des prises de

(11) *M.E.S.A.N.* : Mouvement d'Evolution Sociale en Afrique Noire.

position publiques sur le problème du regroupement par rapport auquel tous les partis auraient été amenés à définir leur attitude. Certains auraient sans aucun doute placé au centre de leur programme le thème de l'unité, très populaire en Afrique et qui peut avoir sur les foules un effet contagieux. De plus ce thème de l'unité aurait certainement été activement exploité à Brazzaville et, à un moindre degré, dans les autres chefs-lieux de territoires par les mouvements politico-sociaux : syndicalisme, mouvements de jeunesse, associations culturelles, etc., qui sont animés par des jeunes intellectuels en général partisans de l'unification de l'Afrique Centrale, comptant parmi eux des éléments de tendance marxiste, et décidés à replacer la politique africaine sur un plan d'universalité en dehors des considérations particulières et des divisions ethniques. On peut donc penser légitimement que le choix concernant le statut et, par le fait même, le regroupement, aurait mérité une consultation populaire, et que c'était compromettre, dès le départ, les chances d'une Afrique Centrale unifiée, que de faire dépendre sa construction d'une décision, prise dans chaque territoire, par des Assemblées élues au lendemain de la loi-cadre. Il faut remarquer aussi qu'une fois encore le souci d'assurer la mise en place de la Communauté a nui à la construction politique nouvelle de l'Afrique Equatoriale en empêchant que les décisions soient prises clairement et sans équivoque.

Il apparaît donc que le refus de renouvellement des Assemblées territoriales, en empêchant toute consultation populaire, retirait une bonne part de sa signification à la procédure prévue par le projet d'ordonnance pour résoudre légalement le problème du regroupement. Il reste que ce projet donnait quand même aux territoires le moyen de se réunir. Devenu une ordonnance destinée à mettre en œuvre la Constitution, ayant tout le poids d'un acte officiel et même constitutionnel, il aurait montré l'intérêt que portait le gouvernement à un regroupement éventuel des territoires d'A.E.F..

De plus les modifications que la Conférence des Chefs de Territoires avait apporté au projet initial faisaient de la réunion d'une Conférence interterritoriale la condition préalable au choix du statut et obligeait l'Assemblée territoriale à opter à la fois sur les questions du regroupement et du statut. Ce projet mettait donc clairement les Assemblées territoriales devant leurs responsabilités.

Or l'ordonnance qui fut promulguée le 6 octobre 1958 passe totalement sous silence la question du regroupement. Elle stipule simplement :

« Dans les T.O.M. qui ont adopté la Constitution, le choix prévu à l'article 76 de la Constitution s'exerce dans les quatre mois de sa promulgation par une délibération de leur Assemblée territoriale votée

à la majorité de ses membres. A Madagascar, ce choix s'exerce dans les mêmes conditions par une délibération commune des Assemblées provinciales convoquées par arrêté du Haut-Commissaire de la République contresigné par le Président du Conseil de Gouvernement. »

Ce silence apparaît d'autant plus délibéré que la procédure prévue pour Madagascar, allant encore plus loin, ignorait l'Assemblée Territoriale et exigeait une délibération commune des Assemblées provinciales. Dans la Fédération de l'A.E.F. les Assemblées Territoriales étaient reconnues compétentes mais à Madagascar, territoire unique, l'Assemblée Territoriale cédait le pas à une réunion des Assemblées provinciales.

## Chapitre II

## *LE PROJET D'ETAT UNITAIRE CENTRAFRICAIN*

Cependant, simultanément à la Conférence des Chefs de Territoires et à la promulgation de l'ordonnance du 6 octobre 1958, une campagne se développait en A.E.F. sur l'initiative du Président de l'Oubangui : Barthélémy Boganda. Cette campagne avait pour thème la création d'un Etat unitaire Centrafricain, dont la mise en œuvre impliquait non pas le regroupement des territoires mais leur suppression pure et simple.

### A. — *Présentation et Diffusion du Projet*

Après avoir d'abord présenté son projet à l'occasion de plusieurs déclarations faites tant à Bangui qu'à Brazzaville, Boganda le propagea en A.E.F. au moyen d'une campagne de tracts. En même temps il envoyait une « mission de bonne volonté » en la personne de Messieurs Dacko, ministre des affaires administratives de l'Oubangui et Riviérez, sénateur, dans chacun des quatre territoires. Enfin il réunissait à Brazzaville, le 30 octobre 1958, une Table Ronde à laquelle assistèrent des Grands Conseillers et des Conseillers de l'Oubangui et du Moyen-Congo et les représentants des principaux syndicats d'A.E.F. : C.G.A.T. (1), C.A.T.C., C.A.S.L.-F.O., Fédération Postale d'A.E.F..

Dans ses tracts, rédigés dans un langage imagé et parfois sous une forme poétique, Boganda plaide en faveur des grands ensembles seuls

(1) C.G.A.T. : Confédération Générale Africaine du Travail ; C.A.T.C. : Confédération Africaine des Travailleurs Chrétiens ; C.A.S.L.-F.O. : Confédération Africaine des Syndicats Libres-Force Ouvrière.

économiquement et politiquement viables, contre les poussières d'Etats faibles et dépendants, fruits du tribalisme et de la balkanisation. — « Un peuple mineur, voilà ce que nous sommes sur le plan politique. Des sangsues, voilà ce que nous sommes sur le plan économique et financier. Mais les contribuables métropolitains sont-ils disposés à servir éternellement de pélicans ? L'indépendance et la souveraineté nationale consistent à se passer des autres et il n'y a pas d'indépendance vraie tant qu'on est tributaire en sens unique et sans contrepartie. Un Etat unique, avec un Gouvernement unique et un Parlement unique réduira considérablement nos dépenses actuelles. Nous pourrons réduire le budget de fonctionnement et consacrer une plus grande part de nos ressources au développement du pays pour le bien-être de tous les citoyens et non seulement d'une catégorie de privilégiés. Inutile d'ajouter que nous encourageons ainsi les investissements... »

Ailleurs, il prévient l'A.E.F. des dangers qui la menacent : « La décolonisation risque de donner lieu à une nouvelle colonisation pire que la première si nous n'y prenons garde. Car en effet, trois menaces très graves planent sur nos têtes : le péril jaune qui déjà a atteint Madagascar et l'Afrique Orientale, ne tardera pas à se manifester en Afrique Centrale. Le Communisme et le Panarabisme parfois solidairement, souvent séparément, se sont installés dans nos murs. Si l'Afrique n'est pas vigilante et unie, elle sera submergée et engloutie dans la tourmente et notre situation sera pire que la première. »

Pour lutter contre ces menaces, contre toute forme de colonisation et de dépendance, il faut créer en Afrique Centrale un Etat puissant : « C'est pourquoi, profitant de l'occasion unique qui nous est offerte par la Constitution, nous sommes fermement décidés à reconstituer l'ancien Congo français et avec le Tchad, créer une République Centrafricaine. Telle sera notre première étape. Dans une seconde étape, nous envisagerons le cas de la rive droite du Congo. La frontière historique et officielle étant le Congo et non l'Oubangui, nous considérons d'ores et déjà cette partie comme appartenant à la République Centrafricaine. Dans la troisième étape, nous travaillerons à l'unification des deux Congos. Notre quatrième étape sera la création des Etats-Unis de l'Afrique Latine, comprenant la R.C.A., le Congo dit Belge, le Ruanda Urundi, l'Angola et le Cameroun. » L'occasion qui se présente étant unique, il faut la saisir tout de suite : « C'est aujourd'hui qu'il faut bâtir la R.C.A., demain ce sera trop tard. Les positions se cristalliseront. Des engagements seront pris. Le Tchad et l'Oubangui ne manqueront pas d'être sollicités par d'autres voix et d'autres voies. » Chacun doit prendre conscience de ses responsabilités, car ne pas soutenir le projet de R.C.A., c'est trahir la cause de l'unité africaine : « Puisque cela est réalisable, nous devons le réaliser sinon nous serons

jugés et condamnés par la postérité comme traîtres à notre mission. Car à l'époque où les grandes nations sont dépassées et cherchent à s'unir, le tribalisme et la balkanisation de l'Afrique seraient un crime contre la race noire. »

Tout en assurant par une campagne de tracts la plus large diffusion de son projet, le Président Boganda avait envoyé en mission Messieurs Dacko et Riviérez dans les autres territoires pour qu'ils prennent contact avec les dirigeants et leur exposent l'organisation du futur Etat unique. Le Conseil de Gouvernement du Gabon fut dans l'impossibilité de les recevoir et leur demanda simplement de retarder leur venue. Au Tchad, tous les dirigeants, sans distinction de parti, avaient déjà examiné en commun au cours d'une conférence tenue le 3 octobre les options réservées par la Constitution. Le communiqué rédigé à la suite des travaux mentionnait l'acceptation de principe du regroupement et envisageait la création d'un Comité Législatif à l'échelon de l'A.E.F. pour étudier les conditions de ce regroupement. Au Moyen-Congo enfin, l'approbation sur le principe de l'Etat unifié fut accordée sans réserve par les représentants du M.S.A. Les principaux dirigeants de l'U.D.D.I.A. déclarèrent réserver leur opinion jusqu'à ce que l'étude des différentes options ait été faite au sein de leur parti.

Le projet présenté par les délégués de l'Oubangui visait à constituer un Etat unique, avec une législation unique émanant d'une Assemblée centrale devant laquelle serait responsable un Conseil des Ministres unique. Les anciens territoires auraient été divisés en Départements et Communes ou Collectivités rurales et, de ce fait, les Assemblées territoriales et les Conseils de Ministres n'auraient plus eu raison d'être. Tous les services auraient été des Services de l'Etat central à l'exception, comme dans la Métropole, des Services départementaux, communaux ou ruraux. De même il y aurait eu le budget de l'Etat, les budgets des départements, les budgets des communes ou des collectivités rurales. Il s'en suivait que les impôts, taxes et droits de toutes natures auraient été d'Etat, à l'exception des taxes départementales, communales ou rurales. Pour tenir compte, pendant une période transitoire d'une durée à déterminer, des particularismes locaux, il aurait été placé, à la tête des départements se situant dans ce qui était encore l'Oubangui-Chari, le Tchad, le Gabon et le Moyen-Congo, un Ministre d'Etat élu au suffrage universel par les départements composant ces entités. C'est le Ministre d'Etat qui aurait été chargé pour ces départements de veiller à l'exécution des décisions du Conseil des Ministres devant qui il aurait été responsable des Services d'Etat ou départementaux ou communaux dont il aurait le contrôle. Egalement dans le souci de respecter les mêmes particularismes locaux et pendant la même période transitoire, le Président du

Conseil des Ministres aurait alternativement été chaque année un Ministre Oubanguien, Tchadien, Gabonnais, Congolais. Les responsables des accords particuliers à intervenir entre les territoires pour créer cet Etat central décideraient du mode de scrutin pour l'élection des députés à l'Assemblée Législative unique et des conditions de représentation des départements composant l'Etat central.

Tous les interlocuteurs de la délégation de l'Oubangui reconnurent les mérites du projet d'Etat unique. Il allait dans le sens de l'unité africaine et évitait des superpositions de structures très onéreuses. Mais beaucoup mirent en doute l'efficacité d'une telle construction. Etant donné les particularismes locaux, il était à craindre que l'Exécutif central ne puisse avoir d'autorité. Il aurait d'autre part ses assises sur un pouvoir politique : l'Assemblée Législative, qui pourrait ne pas être le reflet local de la situation politique. Ces forces conjuguées pourraient provoquer des sécessions et l'on assisterait à un résultat contraire à celui recherché, surtout si l'on maintenait à la tête d'un ensemble de départements un Ministre élu par eux. N'était-il pas préférable de procéder par évolutions : solidarité économique puis solidarité politique et enfin unité ?

### B. — *Adhésion au projet du M.S.A. du Moyen-Congo et des Syndicats d'A.E.F.*

Le projet d'une République Centrafricaine avait donc intéressé les dirigeants du Tchad et du Congo et permis d'utiles confrontations d'idées. Mais le résultat important de la mission Rivierez-Dacko était l'approbation sans réserve que le M.S.A. du Moyen-Congo avait apporté au projet. Sans doute l'adhésion de Monsieur Opangault n'avait pas pour unique raison la réalisation de l'unité africaine. Officiellement vice-président du Conseil du Gouvernement du Congo, il ne détenait plus la majorité à l'Assemblée territoriale du fait de la défection d'un député de son parti et appréhendait l'ouverture de la prochaine session, qui allait le contraindre à céder le pouvoir au parti adverse, l'U.D.D.I.A. de Monsieur F. Youlou.

La création d'un Etat unitaire contrafricain lui aurait évité cette pénible obligation. On peut donc se demander si la position du M.S.A. aurait été la même si son parti avait bénéficié, à l'Assemblée territoriale, d'une majorité indiscutable. Pourtant, si la prise de position du leader congolais était fortement entachée d'opportunisme politique, les arguments qu'il développa méritent considération. Il lança tout d'abord un « Appel au peuple congolais et à ses délégués », dans lequel il déclarait :

« Je pense comme le Président Boganda que les anciens cadres territoriaux sont périmés et que l'Etat d'A.E.F. est un programme minimum. Je demande à tous les Conseillers territoriaux qui, sur ce point, partagent mon point de vue, de prendre la résolution formelle de ne plus siéger dans une Assemblée territoriale mais seulement et cela dans le plus bref délai, dans une Assemblée Nationale Constituante de la République Unie Centrafricaine. Je demande à tous les élus de comprendre où est leur devoir et de proclamer qu'ils ne représentent plus le Moyen-Congo mais une région de la République Unie Centrafricaine... Président Boganda, au nom de tout ce que je représente dans ce pays, je vous renouvelle ma proposition de prendre dès maintenant l'initiative de réunir en Assemblée tous les élus d'A.E.F. afin que nous puissions constituer notre Gouvernement provisoire. »

Cet « Appel aux élus » du Président Opangault exprimait publiquement la position prise par une fraction du M.S.A. lors de la réunion du Comité directeur de ce parti, tenue le 15 octobre à Brazzaville, en présence de Messieurs Tchicaya (P.P.C.) et Boganda. Cette fraction, animée par Monsieur Meunier, chef du cabinet du Ministre de l'Enseignement Mambèke-Boucher, refusait de siéger à l'Assemblée territoriale dont la session devait s'ouvrir le 24 octobre. Elle réclamait le rattachement à l'Oubangui des provinces M.S.A. du Nord du Moyen-Congo et l'installation à Bangui des 21 conseillers M.S.A. ainsi que la formation d'un Gouvernement congolais en exil si aucune formule d'accord ne se dégageait avec l'U.D.D.I.A. et si l'opposition entre les deux formations prenait un caractère aigu se traduisant par des troubles. Le Président Boganda avait donné son accord à l'opération et il était prévu qu'au cas où le gouvernement de Brazzaville essaierait d'user de mesures de rétorsion, dans le domaine des transports en particulier, la R.C.A. organiserait son trafic par Douala. Il était même envisagé de réserver une place à un Congolais dans le nouveau gouvernement de l'Oubangui qui devait être formé et présidé par Boganda. Au même moment, du côté du Tchad, Boganda essayait d'utiliser l'opposition à Lisette du curé africain de Moundou, Gaibi, dans le but de réunir à la R.C.A. les régions sud du Tchad qui avaient autrefois fait partie de l'Oubangui-Chari.

Devant les menaces de sédition et de désordre que pouvait provoquer l'appel du Président Opangault, le Haut-Commissaire de la République fit diffuser un texte dans lequel il déclarait illégal tout projet d'une délibération commune des Assemblées des territoires et rappelait la procédure constitutionnelle qui devait entourer le choix, fait par les territoires, de leur futur statut.

Ces menaces de sédition n'étaient pas vaines et les événements qui survinrent quelques mois plus tard le prouvèrent. En effet, après les

sanglantes émeutes qui secouèrent Brazzaville le 17 février 1959 et à l'origine desquelles se trouvèrent les M'Bochi de Poto-Poto, le Président Youlou proposa qu'un référendum soit organisé dans le Nord du Moyen-Congo grâce auquel les M'Bochi pourraient faire savoir s'ils voulaient rester dans la République du Congo ou s'ils préféraient former un Etat séparé et indépendant. La sécession du nord aurait servi les ambitions de l'abbé Youlou de former un Etat Bakongo homogène avec les Bakongo du sud du fleuve Congo. Pour les M'Bochi du nord, le choix était difficile : s'ils votaient pour le maintien dans la République du Congo, leur vote pourrait être interprété comme un vote de confiance à l'abbé Youlou et s'ils se prononçaient pour la sécession, ils abandonnaient la petite minorité M.S.A. que formaient leurs frères du sud à la merci de l'U.D.D.I.A. Par ailleurs le nord étant trop pauvre pour constituer un Etat séparé viable, il serait obligé de s'unir à l'Oubangui. A la demande de l'administration française, le Président Youlou abandonna son projet qui laissait prévoir un éclatement du Congo, et se décida à organiser des élections à l'Assemblée Législative du Moyen-Congo après avoir créé de nouvelles circonscriptions et augmenté de nombre de sièges. L'U.D.D.I.A. obtint alors 51 sièges sur 61 avec 64 % des suffrages.

Quelque temps après son « Appel au peuple congolais et à ses délégués », le Président Opangault fit diffuser une « Lettre ouverte à Monsieur le Général de Gaulle, Président du Conseil du Gouvernement de la République Française », en date du 2 novembre, à qui il s'adressait en ces termes :

« Des hommes politiques avisés vous ont déjà exposé que les résultats du référendum ne résolvaient pas les problèmes des T.O.M. au sein de la Communauté Française... Lorsque vous avez tenu, avec juste raison d'ailleurs, à connaître le sentiment des populations de l'Union Française, vous avez décidé de les consulter par voie de référendum, estimant qu'il s'agissait d'une prise de positon trop importante pour que cet acte soit confié à la décision des seules Assemblées territoriales. Lorsqu'il s'agit aujourd'hui, pour chacun d'entre nous, de décider de notre destinée, la Constitution que nous avons adoptée laisse cette prérogative aux Assemblées territoriales dont les pouvoirs ont été délimités en vertu de la loi-cadre maintenant périmée... J'ai adopté la prise de position du Président Boganda tendant à créer une République Centrafricaine groupant les quatre territoires d'A.E.F.. Je suis persuadé qu'une telle solution recevrait l'assentiment des masses populaires, si vous décidiez de les consulter. Nous avons adopté la Constitution française dans son ensemble et nous savons que l'article 76 prévoit que le statut des territoires sera déterminé par les Assemblées territoriales. L'imprécision de cet article nous inquiète, car il ne

définit pas si ce sont les Assemblées territoriales existantes, ou des Assemblées nouvelles qui doivent choisir le statut. En métropole, vous avez décidé d'écarter de la scène politique les Assemblées de la quatrième République avant de présenter votre projet de Constitution. Croyez-vous, mon Général, que le peuple de France accepterait maintenant que, seuls, les anciens parlementaires décident de son avenir ? Pour ma part, je ne le crois pas. Croyez-vous que nos conseillers territoriaux actuels, conscients de leurs devoirs, accepterons sans un nouveau mandat de leurs électeurs, de siéger pour décider du devenir de leurs pays ? Je ne le pense pas non plus. Donc si, par suite de l'opposition intéressée de certains leaders politiques d'A.E.F. et malgré l'exemple que nous a donné Madagascar, la République Centrafricaine ne peut être constituée, la dissolution immédiate des Assemblées territoriales s'impose. La France saura alors exactement ce que désirent les membres de la Communauté. »

Le Président Opangault s'étonnait donc qu'un référendum ait été organisé outre-mer pour avaliser une réforme des institutions métropolitaines alors qu'aucune consultation populaire n'était prévue pour permettre aux populations africaines de choisir leur avenir politique. Aussi pour remédier à cette situation qui lui paraissait illogique, il réclamait soit un recours à un référendum dans chaque territoire, soit une dissolution des Assemblées et de nouvelles élections. Il faut faire remarquer, à l'appui des arguments du Président Opangault, que le texte établi par le Comité Consultatif Constitutionnel (*J.O.* 20 août 1958) disposait, en son article 66 : « Chaque Assemblée territoriale délibérera dans le délai prévu ... sur le choix du maintien du statut actuel de son territoire ou du passage à l'un des statuts de département ou d'Etat membre de la Communauté, statuts prévus par la présente Constitution. Ces délibérations sont soumises à référendum. Ces territoires peuvent, dans les mêmes conditions, se grouper ou non entre eux en fédérations primaires. » Une consultation populaire était ainsi prévue pour ratifier le choix de l'Assemblée territoriale et la campagne à laquelle elle aurait donné lieu aurait permis aux partisans de l'Etat unitaire d'exposer et de défendre leurs idées dans la légalité, soit en soutenant la délibération de l'Assemblée, soit en s'y opposant. De même les partisans du maintien du statut de T.O.M. ou du choix du statut de D.O.M. auraient eu la possibilité de faire campagne en faveur de leur programme.

Dans le même temps qu'il s'adressait au Chef du Gouvernement français par un document rendu public, le Président Opangault faisait parvenir à Monsieur Guy Mollet, Ministre sans portefeuille, une lettre personnelle par l'intermédiaire de Monsieur Guérillot, Ministre des Affaires Economiques de l'Oubangui. Il s'agissait d'obtenir l'appui du

leader socialiste dans la demande d'une dissolution des Assemblées territoriales suivie d'un référendum pour l'adoption du projet de République Centrafricaine. Le choix de Monsieur Guérillot s'expliquait par la position défendue par ce dernier sur le problème de la mise en œuvre de l'Etat unique. Il estimait que si les territoires adoptaient le statut d'Etat, la voie de la réunification se trouverait coupée. En conséquence il était nécessaire de poser la question aux populations de l'A.E.F. par voie de référendum. La procédure de ce référendum n'était pas fixée : demanderait-on l'adoption d'une Constitution ou l'accord sur des principes ? La question restait pendante. Monsieur Guérillot poussait à l'envoi d'une délégation à Paris de responsables politiques des territoires afin d'obtenir du Général de Gaulle un accord sur la formule du référendum.

A la position de Monsieur Guérillot s'opposait celle de Monsieur Langevin, Grand Conseiller du Moyen-Congo, qui préconisait la création de la République Centrafricaine par une Constituante élue dans chaque territoire au scrutin proportionnel à raison de 40 délégués pour le Tchad, 32 pour l'Oubangui, 28 pour le Moyen-Congo. Il n'était pas question du Gabon. L'élection de cette Constituante aurait pu avoir lieu après l'option par les territoires de l'article 76. L'apparition d'une proportionnalité aux effets atténués dans le projet de Monsieur Langevin était la conséquence d'une mission qu'il avait effectuée au Tchad en compagnie de Monsieur Kikhounga-N'Got, Ministre du Moyen-Congo, et au cours de laquelle Monsieur Koulamallah ainsi que les Jeunesses progressistes et socialistes avaient déclaré ne pas s'opposer formellement au projet d'Etat unitaire à condition que la représentation des territoires à l'Assemblée de l'Etat soit proportionnelle à la population.

Ces deux conceptions furent exposées au cours de la Conférence de la Table Ronde réunie à Brazzaville par le Président Boganda le 30 octobre 1958, à l'issue de la deuxième session du Grand Conseil d'A.E.F.. Des invitations avaient été envoyées aux principaux dirigeants politiques de chaque territoire mais ni le Tchad, ni le Gabon ne furent représentés. Il n'y eut donc pas de débats mais des prises de position successives en faveur de l'Etat unique et du référendum.

La majorité des orateurs furent des syndicalistes qui ne ménagèrent pas l'amour-propre des hommes politiques présents. Utilisant l'ironie, le représentant de la C.G.A.T., Julien Boukambou, se déclara satisfait d'avoir entendu ceux-ci dénoncer les méfaits de la loi-cadre et de la balkanisation. Il ajouta que son syndicat avait été le premier à s'élever contre cette formule qui avait permis à beaucoup de Ministres et de Conseillers « de se payer du luxe ». Le représentant de la C.A.T.C., Pascal Okiemba, attaqua même personnellement le

Président Boganda en lui déclarant : « Les travailleurs que je représente m'ont chargé de vous dire que vous avez fait vôtre cette initiative d'Etat unique, alors qu'elle est en réalité commune. En personnalisant cette idée, ce qui est une maladie des hommes politiques, vous avez jeté du louche sur vos intentions. Les travailleurs vous soupçonnent de vouloir engloutir les autres territoires dans votre territoire propre. » Le Président du Grand Conseil rétorqua aussitôt : « Je retire mon nom de ce projet et je ne m'en occuperai plus en tant que personne. »

L'opinion des syndicalistes était que le projet d'Etat Centrafricain ne devait pas être présenté par un homme politique d'un territoire déterminé mais être proposé par référendum en dehors des considérations de partis et des divisions ethniques. Puisque toute la vie politique en A.E.F. reposait sur les particularismes, c'était aux organisations syndicales apolitiques qu'il revenait d'assurer la propagation du projet d'Etat unitaire parmi les masses. C'était aux masses qu'il appartenait de se prononcer et de savoir si on devait maintenir en A.E.F. cinq Assemblées qui pesaient lourdement sur les travailleurs, les pays, les industriels et les commerçants. Il fallait donc organiser des meetings publics pour éclairer ces masses.

On pouvait rétorquer aux leaders syndicalistes que les syndicats avaient tendance eux ausi à se diviser ou à se former suivant une ligne plutôt ethnique que professionnelle et que de toute façon, exception faite des faubourgs de Brazzaville, l'A.E.F. n'était peut-être pas le pays du monde le plus propice aux rassemblements de masses.

L'adhésion des syndicats au projet de Boganda s'expliquait en partie par une inquiétude qui prenait naissance dans les propos des leaders de l'Oubangui faisant ressortir que les marchandises de leur territoire étaient à deux journées de camion de Yaoundé et qu'il leur était facile d'asphyxier la C.G.T.A. et le C.F.C.O. Le 29 octobre paraissait d'ailleurs dans le *Petit Journal de Brazzaville* un article intitulé : « Demain, combien de chômeurs à Brazzaville ? » que l'on disait avoir été inspiré par la C.G.T.A.

A l'issue des débats, le Président Boganda précisa que la conférence n'avait qu'un caractère officieux et qu'il en résulterait une proposition qui serait soumise aux Assemblées territoriales. Selon ce qu'elles auraient décidé, on verrait s'il était nécessaire de recourir au référendum pour lequel une autorisation serait demandée au Pouvoir Central. La motion finale faisant état de la volonté unanime des participants de procéder à la fusion des territoires de l'Oubangui-Chari et du Moyen-Congo en un seul Etat uni, invitait les élus de ces deux territoires « à déposer sur le bureau de leur Assemblée les projets de délibération proclamant la fusion des territoires du Moyen-Congo et de l'Oubangui-Chari ».

*
**

Le résultat de la campagne menée par le Président Boganda était finalement assez modeste. Loin d'avoir entraîné l'adhésion des dirigeants de l'A.E.F. son projet fut au contraire jugé comme séditieux dans la mesure où le parti d'un territoire, en l'occurrence le M.S.A. du Moyen-Congo, s'en était servi à des fins internes. Boganda lui-même encourait le reproche d'agir par ambition personnelle et il faut reconnaître que ses revendications sur la rive gauche de l'Oubangui et les intrigues qu'il ébaucha dans le Sud du Tchad étaient inutiles et maladroites. Mais il faut admettre aussi que les deux années qu'il avait passées à la présidence du Grand Conseil d'A.E.F., dont il avait été le premier et le seul titulaire africain, et l'existence dans son territoire d'un parti unique n'ayant jamais été affilié à aucun parti métropolitain, lui avaient permis, mieux qu'à aucun autre dirigeant d'A.E.F., de s'élever au-dessus des préoccupations purement territoriales et d'envisager les conséquences de la décolonisation sur le plan de l'Afrique Centrale toute entière. Il pouvait donc se considérer, à bon droit, comme l'homme politique d'A.E.F. le plus qualifié pour parler au nom d'une République Centrafricaine. D'autre part, la création d'un Etat unitaire caractérisé à la fois par une forte centralisation et une déconcentration administrative en faveur de collectivités locales telles que des départements ou des régions, était théoriquement très défendable. Un Gouverneur Général avait déjà dit en ce sens à ses subordonnés : « Je gouverne, vous administrez. » L'Etat unitaire aurait empêché ce luxe injustifiable que représente, dans les pays pauvres et peu peuplés, la débauche de ministres, de secrétaires d'Etat, de parlementaires fort bien rémunérés. Il faut songer que pour une A.E.F. de 4 500 000 habitants, l'existence de 200 députés (50 par territoire) et de 40 ministres (10 par territoire) équivaudrait à la création, dans une France de 45 000 000 d'habitants, d'une Assemblée de 2 000 parlementaires et d'un gouvernement de 400 ministres.

Mais si le principe était bon, la mise en œuvre de cet Etat unitaire en octobre 1958 se heurtait à des difficultés insurmontables. Tout d'abord la politique de concentration et de décentralisation qui, inspirée par les Constituants de 1946, avait abouti à travers la loi-cadre de 1956, à l'affaiblissement du groupe et à l'autonomie administrative des territoires, n'avait certainement pas créé les conditions les plus favorables à une tentative de regroupement. Une initiative dans ce sens dès 1958 du Gouvernement métropolitain ne pouvait donc pas être envisagée. Ensuite la mise sur pied d'un Etat unitaire aurait provoqué l'hostilité systématique et totale du Gabon qui aurait refusé

toute gestion commune avec les autres territoires ou toute forme d'union souple. La participation ultérieure du Gabon à la Conférence des Premiers Ministres, à l'U.D.E., ne fut rendue possible que par l'échec de l'Etat unitaire. En ce sens, encourager l'Etat unitaire, c'était en quelque sorte combattre l'unité étendue à tous les territoires de l'A.E.F.

Il fallut d'ailleurs une intervention personnelle du Haut Commissaire Yvon Bourges, pour prévenir le séparatisme gabonais et empêcher la réunion de l'Assemblée territoriale du Gabon qui devait être convoquée dès le 6 octobre pour exercer son option. Le Gabon accepta finalement, malgré le sentiment unanime de tous ses leaders, de retarder la date du choix de son statut pour permettre une éventuelle entente entre les Territoires du Groupe.

On peut faire remarquer aussi, d'une façon plus générale, que l'idée d'unité, de résonance « rationaliste » et de portée universelle, ne peut trouver d'écho qu'auprès de masses nombreuses et déjà relativement évoluées. Or, dans ce domaine, le peuplement faible et disséminé de l'A.E.F., le nombre très réduit de ses universitaires et minime de ses étudiants, constituaient plutôt des facteurs favorables au maintien des particularismes. Enfin, un Etat unitaire démocratique ne pouvait être organisé que sur une base démographique. Dans ce cas l'Assemblée de l'A.E.F., si elle devait compter 50 membres (1 représentant par 10 000 habitants) aurait eu la répartition suivante : Tchad : 26 députés - Oubangui : 12 - Moyen-Congo : 8 - Gabon : 4. Les territoires du sud auraient donc eu une position diminuée et on aurait abouti à une intégration par les populations du nord, à standing de vie le plus bas, des populations mieux nanties du sud. Et comme en A.E.F. les populations à bas standing de vie sont de beaucoup plus nombreuses, les sacrifices que pourraient faire les populations mieux nanties seraient d'un effet trop faible pour obtenir un résultat substantiel.

### C. — *La Conférence de Brazzaville des 24 et 25 novembre 1958 et l'accession séparée des territoires d'A.E.F. à l'autonomie interne*

Le projet de République Unie Centrafricaine du Président Boganda ne se réalisant pas, la question du regroupement sous une forme ou sous une autre des territoires d'A.E.F. restait toujours pendante. En l'absence de toute procédure constitutionnelle ou légale, le Haut-Commisaire, Monsieur Yvon Bourges, prit l'initiative de réunir à Brazzaville, les 24 et 25 novembre 1958, les leaders politiques de

l'A.E.F.. Cette réunion n'était pas une conférence dans un cadre institutionnel. Le Haut Commissaire le souligna dans son discours d'ouverture, ajoutant : « Certains d'entre vous regretteront, peut-être, que je n'ai pas pris plus tôt cette décision. Je m'en étais abstenu jusqu'alors car il me paraissait, d'une part nécessaire que les problèmes assez complexes qui se posent soient envisagés par les responsables et les instances territoriales et que les tendances se manifestent, d'autre part souhaitable que les leaders ou les formations politiques se rencontrent, en débattent et peut-être même esquissent des solutions. »

La moitié du délai constitutionnel prévu par le choix du statut étant écoulé et les Assemblées des territoires étant sur le point d'ouvrir leur deuxième session, il devenait nécessaire que soient examinées les modalités d'application des dispositions de la Constitution intéressant les territoires. Il paraissait souhaitable au Haut Commissaire « que les décisions des territoires n'interviennent pas dans la confusion et que l'A.E.F. aborde dans l'harmonie les étapes institutionnelles », harmonie nécessaire « pour éviter des oppositions ou des surenchères entre territoires et permettre à chacun de réaliser l'avènement des temps nouveaux en sympathie et non en concurrence avec les autres ».

Au cours de cette rencontre, les discussions tournèrent autour de deux points : celui de la date de l'option et celui du contenu de l'option. Les débats furent mouvementés et avancèrent difficilement, les uns voulant discuter du contenu de l'option avant la date de l'option, les autres inversement. Pour Monsieur Aubame, il s'agissait du choix d'une date et non du choix en commun d'un statut. De même Monsieur Gondjout n'avait pas mandat pour discuter de fédération. Il admettait des conventions et des arrangements ultérieurs. Mais si la question du statut l'emportait sur celle de la date, on perdait son temps. Par contre, pour Monsieur Opangault, plutôt que de parler procédure, il était souhaitable que la discussion s'engageât sur le fond, c'est-à-dire sur la formule du statut à choisir. Pour Monsieur Lisette ausi, le problème de la date entraînait à aborder le problème de fond et les premiers contacts sur le problème de fond accéléreraient la décision sur la date d'option.

Aucun accord ne se dégageant sur le choix d'une date commune pour l'option, la Conférence fut sur le point d'échouer, le Haut Commissaire allant jusqu'à remarquer : « Je ne veux pas parler d'échec, mais je crains d'arriver à la conclusion que l'entente est au moins difficile. »

Prêt à rentrer au Gabon ainsi que Messieurs Aubame et Gondjout, Monsieur M'Ba déclara : « L'unanimité sur la date d'option se révélant impossible, je demande que notre départ soit autorisé. » On décida cependant de se retrouver le lendemain, ce qui laissait aux délégations

la possibilité de se consulter. Et le lendemain, dès le commencement de la séance, l'accord se réalisa sur la date commune de l'option.

Monsieur Lisette proposa alors, sous forme de calendrier, un programme des décisions que devaient prendre les Territoires pour mettre sur pied les Institutions nouvelles. Les représentants du Gabon firent preuve d'un esprit de conciliation et de projet de R.C.A.eut même droit à quelques fleurs. Au cours de la discussion en effet, Monsieur Aubame tout d'abord déclara : « Je refuse la fédération sous sa forme actuelle mais je suis contre la balkanisation. Il faut donc élaborer une nouvelle structure et une réunion des quatre territoires est nécessaire pour l'étudier... Notre petite A.E.F. ne peut se dissocier. Une nouvelle structure doit intervenir qui peut être celle proposée par Monsieur Boganda, que je crois cependant prématurée, ou une autre, intervenant dans le cadre de l'option ou dans celui d'une Constitution. » A son tour, Monsieur M'Ba affirma : « Le Gabon n'est ni provocateur ni égoïste et je suis tout prêt à faire l'A.E.F. Nous ne sommes pas contre la R.C.A. mais c'est la manière de la présenter qui est mauvaise. Avant d'être citoyen de l'A.E.F., je suis citoyen du Gabon. »Enfin, Monsieur Lisette reconnut que le projet de R.C.A. méritait considération : « L'idée de République Centrafricaine est valable, mais le passé hypothèque son aboutissement immédiat. Conscients de la vérité historique de cette idée, nous devons en jeter la base. Pour moi, je suis décidé à y travailler. Une première méthode consiste à affronter l'opinion pour lui imposer de suite cette idée qu'elle ne comprend pas encore. Une autre façon consiste à lui faire accepter ce qu'elle peut accepter actuellement. On peut craindre que la création de Républiques autonomes gêne l'établissement de la future République Centrafricaine. Il serait bon de nous rencontrer au sein d'un Comité Constitutionnel Législatif pour bâtir l'organisation inter-Etats afin de préserver l'avenir de la République Centrafricaine. » Le calendrier-programme présenté par Monsieur Lisette fut finalement accepté après quelques modifications et c'est lui qui fit l'objet de la recommandation finale de la Conférence. On ne trouve dans cette recommandation aucune référence à une construction politique commune aux territoires. On y parle seulement « d'organismes de coordination et d'union ».

Pourtant au cours de la discussion, on était passé assez prêt de l'adoption d'une construction politique commune. Dans sa première présentation, le calendrier-programme de Monsieur Lisette prévoyait en effet comme étape finale : « enfin, courant avril, désignation des membres des organes de l'Union des Républiques Centrafricaines ». Le Haut-Commissaire intervint alors en précisant : « Si un exécutif est prévu dans les organes de l'Union dont Monsieur Lisette vient de parler, son installation devrait se faire à l'intérieur du délai général de mise

en place des institutions de la Communauté, pour que son président puisse siéger dès son origine à l'exécutif de la Communauté. » Ce à quoi Monsieur Lisette rétorqua : « Nous n'envisageons pas, pour l'instant, d'Etat fédéral distinct. » En outre, à la fin de la réunion, lors de la mise au point de la recommandation finale, Monsieur Lisette énonça le dernier paragraphe : « Désignation des membres des institutions de l'Union et mise en place en fonction des décisions institutionnelles intervenues. » Le Haut-Commissaire demanda alors à l'orateur s'il ne serait pas d'accord pour une formule plus générale comme celle-ci : « Désignation et installation des organismes de coordination ou d'union entre les Etats en fonction des décisions institutionnelles intervenues. » Monsieur Lisette donna son accord ainsi que la Conférence.

La réunion des leaders politiques de l'A.E.F., en dépit de discussions parfois houleuses, de quelques éclats et même d'un incident de séance entre Messieurs M'Ba et Goumba au sujet de la mission Rivierez-Dacko, aboutit donc à un compromis qui consacrait l'accession des territoires au statut d'Etats-membres de la Communauté tout en prévoyant la création entre eux d'organismes de coordination ou d'union.

Si le projet de République Centrafricaine était abandonné, la sécession gabonaise avait été empêchée. Le communiqué final de la Conférence prit la forme d'une recommandation ainsi rédigée :

« La Conférence des leaders des partis politiques de l'A.E.F. réunie à Brazzaville les 24 et 25 novembre 1958 à l'initiative de Monsieur le Haut-Commissaire de la République, a pris acte du souhait du Gouvernement de la République Française que les options prévues à l'art. 76 de la Constitution de la Communauté revêtent une grande solennité.

Dans cet esprit, et consciente de la nécessité d'harmoniser en A.E.F. les dispositions d'application afin de sauvegarder la chance historique donnée aux Territoires de concerter leurs efforts pour préserver les valeurs et l'unité africaines au sein de la Communauté,

La Conférence recommande aux instances qualifiées de chaque Territoire l'adoption du calendrier suivant :

1° *Le 28 novembre :* Option du statut.

*a*) transformation des Assemblées des Territoires ayant opté pour le statut d'Etat en Assemblées Législatives Constituantes,

*b*) constitution de gouvernements provisoires d'union,

*c*) élaboration d'une Constitution dans chaque Etat par la création d'une Commission Constitutionnelle au sein de l'Assemblée.

2° *Le 18 décembre :* Première rencontre prévue à Bangui des délégations de chaque Etat (6 membres) en vue de dégager les lignes

générales des Constitutions internes et de préciser l'orientation générale des relations inter-Etats de la Communauté.

3° *Vers le 10 janvier :* Rencontre prévue à Libreville des délégations de chaque Etat (6 membres) en vue de la mise au point des dispositions du statut des relations inter-Etats de la Communauté.

4° *Le 28 janvier :* Vote solennel des Constitutions internes.

5° *Courant février-mars :* Elections générales.

6° *Fin mars - Début avril :* Installation de nouvelles Assemblées Législatives, formation des Gouvernement définitifs, élection des sénateurs de la Communauté.

7° Désignation et installation des organismes de coordination ou d'union entre les Etats en fonction des décisions institutionnelles intervenues.

Cette recommandation devait être le point de départ à partir duquel se nouèrent les liens nouveaux qui allaient permettre de maintenir la solidarité des territoires de l'A.E.F.. Si le calendrier qu'elle prévoyait ne fut pas suivi à la lettre, l'esprit du programme qu'elle avait tracé fut respecté.

Tout d'abord, les Territoires, chacun de leur côté, optèrent pour le statut d'Etat-membre de la Communauté, le Gabon, le Congo et le Tchad le 28 novembre, l'Oubangui devenu la République Centrafricaine, le 1er décembre 1958. Les délibérations des Assemblées prévoyaient chacune mais sous des formes diverses et à des degrés différents, l'établissement de liens avec les autres Etats de l'A.E.F.

La R.C.A. manifestait « la volonté de s'unir avec les autres Etats membres de la Communauté et notamment ceux appartenant à l'actuelle Fédération de l'A.E.F. ».

La République du Tchad se déclarait « prête à une coopération étroite avec les autres Etats ou Territoires de l'A.E.F. et à l'établissement des liens institutionnels nécessaires tant à l'administration des intérêts communs de tous ordres qu'à la coordination de la politique générale de ces Etats ou Territoires ».

La République du Gabon se déclarait disposée à établir avec les autres Territoires ou Etats de la Communauté, sans que fut spécifiée l'A.E.F., « les liens nécessaires à une solidarité commune et à une harmonieuse coordination ».

La République du Congo enfin, se déclarait « prête à établir, en accord avec les Territoires ou Etats de la Communauté, les liens nécessaires à une solidarité commune et à une harmonieuse coordination ».

Ensuite les délégations des nouveaux Etats se réunirent à Paris et signèrent le 17 janvier 1959 des Protocoles d'Accord qui organisaient la liquidation du Groupe et définissaient le cadre et la teneur de leurs futures relations.

## Chapitre III

## *LA LIQUIDATION DU GROUPE ET LA CREATION DE NOUVELLES INSTITUTIONS COMMUNES*

Après l'accession de leurs territoires au statut d'Etats-membres de la Communauté, les Présidents des Assemblées Législatives et Constituantes et les Premiers Ministres des nouveaux Gouvernements provisoires se réunirent une première fois à Paris le 16 décembre 1958 sous la présidence du Président Boganda pour tenter de « dégager l'orientation juridique des relations nouvelles qui s'établiront entre les quatre Etats ». A l'issue de cette conférence préliminaire, le Président Lisette fut chargé de présenter un avant-projet qui devait être exminé au cours d'une réunion ultérieure.

Cet avant-projet fut discuté par les délégations des Etats au cours d'une nouvelle conférence qui eut lieu à Paris également, du 12 au 17 janvier 1959.

Le 17 janvier 1959, deux Protocoles étaient signés.

Dans le Protocole n° 1, les délégations des quatre nouvelles Républiques prenaient acte de la « volonté unanime de sauvegarder l'unité économique actuellement réalisée entre les Etats ». A cette fin, les Républiques « se constituaient en Union douanière », « constituaient en commun » un établissement public pour la gestion des chemins de fer et voies navigables d'intérêt commun et un établissement public pour la gestion des postes et télécommunications. Elles se réservaient le droit de créer d'autres services communs de gestion et de coordination. Le contrôle des organismes inter-Etats était exercé, au nom et sous l'autorité des quatre Premiers Ministres, par un secrétaire permanent. Le Protocole prévoyait de plus la mise en harmonie par les Etats contractants de leur action économique et de leur législation fiscale, sociale et relative à la fonction publique. A cet effet, les Premiers Ministres devaient se réunir en des conférences périodiques dont le secrétariat était assuré par le secrétaire permanent précité.

Le Protocole n° 2 organisait la liquidation du Groupe de Territoires. Dans ce but était créée une « Commision de liquidation » chargée de régler le sort des biens, services et fonctionnaires du Groupe. Cette Commission était formée d'un délégué de chaque Etat, investi de pleins pouvoirs et du Chef du Groupe de territoires. Le protocole fixait d'autre part au 1er avril 1959 l'expiration des pouvoirs du Grand Conseil et disposait que les opérations de liquidation devaient être terminées dans les six mois de son entrée en vigueur. C'est la date du 30 juin 1959 qui fut choisie comme devant être celle de la clôture des opérations de liquidation et de la suppression définitive des Services du Groupe.

L'existence du Groupe de Territoires avait théoriquement pris fin, les 28 novembre et 1er décembre 1958, par l'accession séparée des quatre territoires au statut d'Etats-membres de la Communauté. Pour que le Groupe demeurât, il aurait fallu en effet que chaque Territoire, au moment de l'option, choisisse de conserver son statut, encore que la Constitution ne dise pas si le choix du statut de T.O.M. s'entendait groupé ou non. Cependant, en vertu de l'ordonnance du 6 octobre 1958 qui stipulait, en son article 3, que « dans les Etats-membres de la Communauté, les autorités, juridictions et services administratifs, institués par les lois et règlements applicables lors de l'entrée en vigueur de la Constitution, continuent d'exercer leurs fonctions conformément aux lois et règlements, jusqu'à la mise en place des autorités, juridictions et services de la Communauté ou de ses membres, appelés à leur succéder », le Groupe de Territoires va rester en place et le Chef de Groupe conserver ses prérogatives jusqu'à la mise sur pied des nouvelles organisations inter-Etats.

Toutefois, si le Protocole n° 2 organise la liquidation du groupe en chargeant de cette tâche une « Commission », le Protocole n° 1 ne définit que des principes au sujet des futures relations inter-Etats. C'est un autre protocole d'accord, signé le 23 juin 1959, qui donna une portée pratique au Protocole n° 1 du 17 janvier 1959. Par ce nouveau Protocole en effet, les Premiers Ministres des quatre Etats, « considérant que la suppression des structures existantes ne peut intervenir sans dommage sans la mise en place concomitante des organisations nouvelles spécialement pour les services concourant à la vie économique qui doit être assurée sans solution de continuité, considérant que le Protocole n° 1 du 17 janvier 1959 a défini les principes auxquels devaient répondre les futurs organismes inter-Etats et que, se fondant sur cet acte, la Commission de liquidation du Groupe a élaboré des projets de statuts concernant ces organismes », décidèrent l'application, à titre provisoire, à compter du 1er juillet 1959, des projets de convention élaborés par la Commission de liquidation.

Ainsi, les organismes créés à titre provisoire par le Protocole du 23 juin vont permettre d'assurer la transition entre les services du Groupe et les futures institutions inter-Etats qui ne pouvaient résulter que de décisions prises par les assemblées élues des Etats.

Mais la mise en place de ces nouveaux organismes inter-Etats impliquant la liquidation préalable de l'ancien Groupe de Territoires, c'est l'étude de cette liquidation que nous allons entreprendre tout d'abord.

### A. — *La liquidation du Groupe de Territoires*

La « Commission de Liquidation » se réunit trois fois, en mars et en avril à Brazzaville, en mai à Paris pour arrêter les mesures nécessaires à l'exécution des opérations de liquidation. Ces mesures furent prises par délibérations de la Commission, mises en vigueur par des arrêtés du Chef de Groupe. Le délai imparti à la Commission étant manifestement trop court pour mener à leur terme toutes les opérations de liquidation, son rôle consista essentiellement à définir les principes qui devaient présider à ces opérations et à créer les organismes qui auraient à les appliquer après sa disparition. A cet effet furent constituées une « Commission de répartition des biens meubles de l'ancien Groupe de Territoires », une « Commission d'évaluation des biens immobiliers », une « Commission de répartition des biens immobiliers », placées sous l'autorité de l'« Organe liquidateur des services et biens de l'ancien Groupe de Territoires de l'A.E.F. ». Un arrêté du Chef de Groupe du 14 avril 1959 pris après délibération de la « Commission de liquidation» mis sur pied l'organisation et les conditions de fonctionnement de cet organe, ainsi que son budget.

L'organe liquidateur était placé sous la direction d'un fonctionnaire qui prenait le nom d'administrateur-syndic et fut nommé par un arrêté du Chef de Groupe en date du 4 mai 1959. L'administrateur-syndic représentait l'ancien groupe en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il administrait les biens meubles et immeubles.

L'organe liquidateur comprenait, outre un secrétariat, cinq sections :

— la section « Personnel » qui avait pour attributions la gestion du personnel de l'ancien Groupe de Territoires, en service ou en congé jusqu'à recasement, le recasement des fonctionnaires et des agents non fonctionnaires, le licenciement des agents non fonctionnaires qui n'auraient pu être recasés ;

— la section « Contentieux et Domaine » qui avait pour attributions le contentieux du personnel, le contentieux de la responsabilité et des marchés de l'ancien Groupe, la liquidation domaniale et notam-

ment l'inventaire et la dévolution des immeubles de l'ancien Groupe ;

— la section « Solde et Comptabilité » qui comprenait trois sous-sections :

— la sous-section de la solde chargée de l'établissement des mandats de solde et du paiement des indemnités de licenciement,

— la sous-section de l'ordonnancement chargée de l'ordonnancement des recettes et des dépenses de l'Organe liquidateur,

— la sous-section des comptes budgétaires chargée de l'engagement de dépenses, de la délégation des crédits du budget de l'Organe liquidateur et de l'établissement des comptes définitifs ;

— la section « Plan FIDES » qui avait pour attributions le contrôle de l'exécution des programmes de la section commune et de la gestion comptable des crédits de ladite section, et l'établissement des Comptes définitifs au 30 juin 1960, date de la clôture du deuxième plan quinquennal ;

— la section « Matériel et Immeubles » chargée de l'entretien des bâtiments de l'ancien Groupe jusqu'à leur dévolution, de la location et de la mise en vente des biens meubles et immeubles non dévolus.

C'est le Chef du Groupe de Territoires qui fixait la composition en personnel du secrétariat et des sections et nommait les chefs de section.

Créé par les autorités représentatives du Groupe de Territoires qu'étaient la Commission de Liquidation et le Chef du Groupe, en vue de prolonger leur action, l'Organe liquidateur n'entra en fonction qu'à dater du jour de la disparition du Groupe, c'est-à-dire le 30 juin 1959. Il fut alors placé sous la dépendance de la Conférence des Premiers Ministres créée par la Convention jointe au Protocole du 23 juin 1959. Et c'est un acte du 27 mars 1962 de la Conférence des Premiers Ministres qui mettra fin à son existence à compter du 1er avril 1962.

Connaissant les organismes chargés d'assurer la liquidation du Groupe nous allons étudier maintenant les principes définis par la Commission et qui ont présidé à leurs travaux.

1° *Répartition de l'actif du Groupe :*

*a*) Le Portefeuille des valeurs mobilières de l'ancienne Fédération fut réparti par parts égales entre les quatre Etats sur la base de sa valeur au 30 juin 1959. La Commission convint qu'aucun d'entre les Etats ne pouvait mettre en vente tout ou partie de sa part de portefeuille sans en aviser les trois autres Etats qui bénéficiaient d'un droit de préemption. Cette disposition s'explique par le contenu même du portefeuille du Groupe en grande partie constitué par des actions ou

participations de sociétés ou établissements dont les champs d'activité se trouvaient en A.E.F. : Energie électrique d'A.E.F. ; Société des Pétroles d'A.E.F. ; Société Immobilière d'A.E.F. ; Société du Chemin de fer Bangui-Tchad ; Société hôtelière de l'A.E.F. ; Crédit de l'A.E.F. Elle avait ainsi pour but d'empêcher la prise en main de ces sociétés par des intérêts étrangers aux quatre Etats.

*b*) Les biens meubles du Groupe situés à Brazzaville firent l'objet, après inventaire estimatif, d'une répartition à parts égales entre les quatre Etats, en nature ou en espèces après vente. Les biens meubles situés hors de Brazzaville devenaient propriété des Etats dans lesquels ils étaient en usage, sans donner lieu à partage ni à compensation.

*c*) Après inventaire et évaluation, les biens immobiliers du Groupe furent partagés et affectés en tenant compte des principes suivants :
— sur le patrimoine commun, prélèvement des immeubles nécessaires au fonctionnement des organismes inter-Etats sans préjuger de leur propriété future ;
— attribution à chaque Etat des biens implantés sur son territoire ;
— rétablissement de l'égalité par prélèvement sur les immeubles situés à Brazzaville ;
— partage par 1/4 du solde des immeubles situés à Brazzaville.

La Conférence des Premiers Ministres des Etats d'Afrique Equatoriale décida, lors de sa réunion du 10 novembre 1960, d'attribuer tous les immeubles constituant ce solde à la République du Congo sous réserve du paiement à chacun des autres Etats de la somme de 195 millions de francs C.F.A. que le gouvernement de Brazzaville s'engageait à verser dans un délai de trois ans. Le Président du Congo obtint du Gouvernement français les facilités nécessaires à la réalisation de cet engagement.

*d*) Redevance sur la circulation fiduciaire.

Cette redevance avait été instituée par la Convention du 20 janvier 1955 transférant le service d'émission de la monnaie en A.E.F. de la Caisse Centrale de la F.O.M. à l'Institut d'Emission de l'A.E.F. Cameroun. La Convention prévoit en son article 10 les modalités de calcul :
— de la circulation fiduciaire productrice, journalière et trimestrielle ;
— de la redevance proprement dite, par l'application de coefficients obtenus, pour chaque catégorie d'escompte, avance ou placement, à partir de l'intérêt total rapporté à l'Institut ;
— du tarif de la redevance progressif selon le taux d'intérêt pratiqué.

Le montant de cette redevance, qui s'était élevé à 59 382 130 F C.F.A. en 1958, venait en recette au budget du Groupe proportionnellement au volume de la circulation fiduciaire dans les limites du

Groupe, le budget du Cameroun en bénéficiant, pour sa part, selon les mêmes modalités. La Convention prévoyait que la redevance serait affectée « à des institutions ou à des établissements publics de crédit agricole, immobilier ou social ». Le seul organisme répondant en A.E.F. à cette définition était le « Crédit de l'A.E.F. », établissement polyvalent de crédit agricole, immobilier ou social. Le montant de la redevance ne faisait en conséquence que « transiter » par le budget du Groupe qui le reversait trismestriellement au Crédit de l'A.E.F. Celui-ci la répartissait entre les quatre territoires, au bénéfice des succursales de Pointe-Noire, Bangui, Libreville et Fort-Lamy. La part revenant à chaque territoire était calculée selon les mêmes pourcentages que ceux retenus pour les ristournes du budget du Groupe aux budgets locaux.

La Commission de liquidation chargea le chef du Groupe d'écrire au Président du Conseil d'Administration de la Banque Centrale de l'Afrique Equatoriale et du Cameroun pour l'inviter à verser cette redevance directement aux Etats à compter du 1er juillet 1959. La répartition entre le Cameroun et l'A.E.F. étant faite au prorata de la circulation fiduciaire, ce fut ce même critère et non plus celui des ristournes qui fut retenu pour la répartition entre les quatre Etats.

*e*) Les Caisses de Stabilisation des prix.

Les Caisses de Stabilisation des prix du coton, du cacao, du café de l'A.E.F. étaient financées par un certain pourcentage des droits à l'exportation de ces produits. Ces Caisses étant organisées à l'échelon fédéral, une décision devait être prise concernant leur fonctionnement après la disparition du Groupe.

La « Caisse de Stabilisation des prix du coton en A.E.F. » devint la « Caisse de Stabilisation des prix du coton du Tchad-Centrafrique », établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière dont le siège est situé à Fort-Lamy et ayant pour but d'assurer :

— la régularisation du prix d'achat du coton aux producteurs, le versement de primes d'encouragement à la culture du coton et la couverture totale ou partielle des déficits éventuels des campagnes cotonnières,

— l'exécution de programmes d'action spéciale directe en faveur du développement et de l'amélioration de la culture du coton.

La Caisse est gérée par un « Comité de Gestion » dont les membres à voix délibérative comprennent six représentants des intérêts généraux (trois membres du Gouvernement de la R.C.A. ou leurs délégués et trois du Tchad), six représentants des producteurs de coton et six représentants des exportateurs.

La Caisse est alimentée par une partie du produit des droits à

l'exportation sur le coton. Le taux de ces droits est déterminé chaque année par un accord négocié entre les Gouvernements du Tchad et de la R.C.A.

Les Caisses de stabilisation des prix du cacao et du café furent supprimées. Les fonds, dettes et créances, biens meubles et immeubles des caisses furent répartis entre les Etats producteurs et dévolus aux organismes de stabilisation des prix du cacao et du café créés ou à créer dans chacun des Etats.

Deux Commissions composées chacune du directeur de l'ancienne Caisse, président, d'un représentant du Directeur du contrôle financier et du Trésorier général de Brazzaville et de représentants de la République du Congo et de la République du Gabon pour la Caisse du cacao, de représentants de la République du Congo, de la République du Gabon et de la R.C.A. pour la Caisse du café, constatèrent l'actif des anciennes Caisses. Toutes les recettes, jusqu'alors liquidées pour le compte des Caisses par le Budget du Groupe, qui ont été ou seront perçues postérieurement au 30 avril 1959, devaient être réservées aux organismes locaux de stabilisation ou à un compte d'attente du Trésor, au prorata des exportations sur lesquelles elles étaient calculées.

2° *Répartition du Passif du Groupe :*

*a*) Service des divers emprunts souscrits par le Groupe.

La Commission de liquidation décida que les emprunts à la charge du Groupe de l'A.E.F. seraient répartis en fonction du bénéficiaire de l'emprunt lorsqu'il pouvait être individualisé. Les dettes non individualisées devaient être partagées par 1/4. En application de ce principe 88,4 % de la charge des intérêts et amortissement des emprunts du Groupe, c'est-à-dire : 1 917 000 000 F C.F.A. furent affectés au C.F.C.O. et au port de Pointe-Noire. La charge complémentaire, 222 000 000 F C.F.A. correspondant à des dépenses non individualisées (prêt destiné à faciliter la souscription du Groupe au Crédit de l'A.E.F., prêt destiné au financement de la base aérienne militaire de Bacongo à Maya-Maya, prêt destiné à l'achat par la Fédération de l'hôtel impérial...), fut répartie par parts égales entre chaque Etat qui devait donc assumer 2,9 % des annuités de ces emprunts. Pour le paiement de ces arrérages, les quatre Etats devenaient caution solidaire de l'organisme qui devait être chargé de la gestion du C.F.C.O. et du port de Pointe-Noire, c'est-à-dire l'A.T.E.C. (1).

*b*) Arrérages des deux premiers Plans d'équipement.

La répartition des emprunts contractés auprès de la Caisse Cen-

(1) Agence Trans-Equatoriale des Communications.

s'effectua proportionnellement au montant des opérations bénéficiaires de ces emprunts, savoir :
trale de la F.O.M. pour le financement des deux premiers Plans R.C.A. 18,56 % - Congo 19,60 % - Gabon 19,79 % - Tchad 23,40 % - A.T.E.C. 14,49 % - O.P.T. (2) 4,16 % - Total = 19 914 800 000 F C.F.A. au titre du premier Plan ;
R.C.A. 18,25 % - Congo 15,22 % - Gabon 21,89 % - Tchad 33,67 % - A.T.E.C. 7,06 % - O.P.T. 3,91 % - Total = 13 389 200 000 F C.F.A. au titre du deuxième Plan.

Les quatre Républiques devenaient cautions solidaires de l'A.T.E.C. et de l'O.P.T. pour les arrérages mis à la charge de ces offices.

Les annuités correspondantes aux parts ainsi attribuées aux Etats et organismes devaient être versées directement par les Etats et organismes à la C.C.C.E. (3) en vertu de conventions qu'ils passèrent avec ladite caisse et qui se substituèrent aux conventions conclues par le Groupe de Territoires.

L'A.T.E.C. devait donc prendre en charge les arrérages de la dette de ses sections : C.F.C.O., port de Pointe-Noire, port de Bangui, port de Brazzaville, voies navigables, auparavant supportés par le Budget général. La Convention de l'A.T.E.C. le stipule expressément dans ses articles 20 et 21 qui prévoient un Fonds d'investissement destiné à couvrir les dépenses d'infrastructure et à payer les arrérages des emprunts correspondants, en commençant par ceux mis à la charge de l'Agence à la date de sa création du fait de la disparition du Groupe. La Convention fait en outre obligation aux Etats d'Afrique Equatoriale de couvrir, si nécessaire, les dépenses de ce Fonds d'investissement par une contribution répartie entre les Etats au prorata des recettes tarifaires réalisées à destination ou en provenance de leur territoire (art. 29). La contribution des Etats, pour 1960, s'élevait à 102,5 millions de F C.F.A. (40 millions au titre des emprunts du Groupe, 62,5 millions au titre du Plan F.I.D.E.S.).

La Conférence des Premiers Ministres qui se tint à Libreville en décembre 1959 refusa d'autoriser le secrétaire général de l'A.T.E.C. à signer les conventions de substitution de débiteur et demanda au Secrétaire d'Etat à la Communauté, par lettre du 9 décembre, d'accorder à l'A.T.E.C. une « remise » de cette somme pour l'exercice 1960, cette remise devant permettre « d'étudier les mesures propres à une ultérieure prise en charge, dans le cadre général de la politique économique et financière de la Communauté ». La décision négative des Premiers Ministres allait à l'encontre des dispositions de la Convention de

(2) Office des Postes et Télécommunications.
(3) Caisse Centrale de Coopération Economique, qui a succédé à la Caisse Centrale de la France d'Outre-Mer.

l'A.T.E.C. qu'ils venaient de signer quelques instants auparavant. Elle apparaissait d'autant plus surprenante que la reconnaissance de la situation de débiteur n'excluait nullement l'envoi concomittant d'une demande de remise provisoire du paiement de la dette, ce qui fut fait. Tous les Etats et organismes inter-Etats (O.P.T.) qui se trouvaient dans la même position que l'A.T.E.C. avaient signé sans difficulté des conventions similaires. Il était évidemment exclu que les Etats, surtout le Congo et la R.C.A. qui avaient à couvrir 87 % de la dette, puissent envisager d'assurer sur leurs budgets le financement des arrérages pour 1960. L'aide du F.A.C. (4) fut donc indispensable pour assurer ce financement. Restaient en suspens malgré tout, sur le plan des principes, la question de la signature des Conventions de substitution de débiteur et celle de la répartition des dettes de l'A.T.E.C. entre les Etats au prorata du tonnage transporté au profit de chacun d'eux, à laquelle s'opposait le Congo. Ayant obtenu des assurances de la part du Gouvernement français sur la consolidation de la dette et l'étalement des échéances sur un plan d'amortissement à long terme, le Congo ne maintint pas sa position et par un acte du 17 mai 1960, la Conférence des Premiers Ministres habilita le Président du Conseil d'Administration de l'A.T.E.C. à signer, au nom de cet organisme, avec la Caisse Centrale de Coopération Economique, les conventions de substitution de débiteur concernant les emprunts de l'ex-groupe de territoires de l'A.E.F.

3° *Décisions concernant les Services du Groupe.*

Les services du Groupe qui ne furent transférés ni aux Etats, ni aux nouveaux organismes inter-états furent liquidés. Les fonctionnaires de ces services furent remis à la disposition de l'Etat aux cadres duquel ils appartenaient. Une liste nominative du Personnel contractuel et auxiliaire n'appartenant pas à un service transféré et dont les emplois étaient par conséquent supprimés fut établie et soumise aux gouvernements des Etats afin de leur permettre de reprendre le personnel dont ils pourraient avoir besoin.

La plupart des fonctionnaires du Groupe ayant été intégrés dans les cadres du Congo, la liste de ces fonctionnaires des services non transférés, avec indication de leur territoire d'origine, fut fournie aux gouvernements des autres Etats pour leur permettre de recruter ceux d'entre eux dont ils avaient l'emploi.

La liste des fonctionnaires des cadres métropolitains servant au Groupe dans des services non transférés fut également fournie aux Etats dans les mêmes conditions.

(4) Fonds d'Aide et de Coopération qui a succédé au F.I.D.E.S.

4° *Liquidation du budget du Groupe.*

Au cours de sa session d'octobre-novembre 1958, le Grand Conseil, devant l'incertitude qui régnait alors sur l'organisation future des Etats de l'A.E.F., avait adopté un budget du Groupe valable pour toute l'année 1959. Toutefois, afin de ne pas engager l'avenir, il avait procédé au blocage d'une partie importante de ces crédits, n'autorisant l'utilisation que de ceux qui étaient nécessaires pour le fonctionnement normal des services du Groupe jusqu'au 31 mars 1959, ainsi qu'au paiement des dettes venant à échéance avant cette date. Le Protocole n° 2 du 17 janvier 1959 confia au Chef du Groupe de Territoires et à la Commission de Liquidation le soin d'assurer aux lieu et place du Grand Conseil la gestion du budget du Groupe durant la période de liquidation. En application de ce Protocole, il fut procédé en mars au déblocage d'un deuxième quart des crédits, afin de permettre le fonctionnement des services jusqu'au 30 juin, date limite fixée pour la disparition de ceux-ci. Il convenait alors d'adapter le budget du Groupe 1959 à la situation nouvelle, en tenant compte notamment :

— de la suppression des services du Groupe à la date du 30 juin ;

— de la décision prise néanmoins par la Commission de liquidation de payer sur le budget du groupe la dette publique et la plupart des contributions dues par l'ex-A.E.F., pour l'année 1959 ;

— du transfert aux Etats, à la date du premier juillet, de toutes les recettes que percevait le budget du groupe ;

— de la décision prise d'imputer au budget du Groupe le montant des contributions nécessaires au fonctionnement, durant le deuxième semestre 1959, des nouveaux organismes inter-Etats ;

— de la dotation de « l'Organe liquidateur des services et biens du Groupe » d'un budget annuel de fonctionnement de 40 millions et de sa mise à disposition d'un crédit global de 150 millions destiné à permettre le paiement des dépenses du Groupe non réglées le 30 juin, ainsi que des soldes du personnel non encore recasé ou en congé et des indemnités de licenciement.

Le dernier budget du Groupe de Territoires ayant de la sorte assumé, pour l'ensemble de l'année 1959, un certain nombre de dépenses qui n'étaient couvertes que par les recettes du premier semestre, le compte définitif des recettes et dépenses du dernier exercice dudit budget fut arrêté avec un déficit de 144 767 583 F CFA, déficit qui devait normalement être couvert par une contribution des quatre Républiques. Mais une subvention du Gouvernement français correspondant au montant du déficit permit au Trésorier général à Brazzaville de prononcer en équilibre la clôture du dernier budget du Groupe de Territoires sans opérer aucun prélèvement sur le patrimoine du Groupe.

Ainsi, en bonne partie grâce à l'aide financière de la France, la liquidation du Groupe de Territoires se déroula dans les meilleures conditions et ne donna lieu à aucune controverse sérieuse. Il faut signaler cependant une déclaration de principe de Monsieur Lisette, représentant de la République du Tchad à la Commission de liquidation, regrettant « que la Commission ait adopté le principe de la répartition de l'actif par quart, qui lèse le Tchad par rapport au système en vigueur de répartition des ristournes du budget du Groupe ». Réunis à Brazzaville les 22 et 23 juin 1959, les Premiers Ministres des quatre Républiques adoptèrent les décisions de la « Commission de liquidation » concernant la liquidation du Groupe proprement dite et décidèrent d'appliquer à titre provisoire à compter du 1er juillet 1959 les projets de statuts des organismes inter-Etats élaborés par la même commission. Il nous faut donc étudier maintenant la mise en place des nouvelles organisations destinées à établir entre les quatre Etats d'Afrique Equatoriale une forme nouvelle de solidarité.

### B. — *Les nouveaux organismes inter-Etats*

Les Conventions signées le 23 juin à Brazzaville donnèrent naissance à des organismes qui entrèrent en fonction à titre provisoire dès le 1er juillet 1959.

Ces organismes étaient la Conférence des Premiers Ministres des Etats de l'Afrique Equatoriale, l'Union Douanière Equatoriale et des institutions à caractère technique : l'Agence Transéquatoriale des Communications, l'Institut équatorial de recherches et d'études géologiques et minières, l'Office équatorial des Postes et Télécommunications et la station de Radio-diffusion dite « Radio inter-équatoriale ». Leurs statuts furent discutés par les Assemblées Législatives des Etats et, à l'exception de celui de « Radio inter-équatoriale », ratifiés par celles du Tchad, de la R.C.A. et du Congo. Seule l'Assemblée de la République Gabonnaise refusa la ratification des accords du 23 juin qu'elle remit assez largement en cause. La Conférence des Premiers Ministres, qui eut lieu à Libreville du 4 au 7 décembre 1959, fut alors l'occasion d'un nouvel échange de vues entre les quatre gouvernements et les autorités du Gabon étant revenues sur leur position initiale, la Conférence confirma finalement, avec quelques amodiations, les Conventions conclues à Brazzaville. Le 22 décembre, l'Assemblée Législative du Gabon ratifiait à son tour les statuts des nouveaux organismes, exception faite de la convention relative à « Radio inter-équatoriale » dont elle proposa la dénonciation.

Nous allons examiner, en commençant par la Conférence des Premiers Ministres, les statuts de ces institutions inter-Etatiques aux-

quelles nous ajouterons le Centre d'Etudes Administratives et Techniques de Brazzaville, créé par une décision du 3 décembre 1959 du Président de la Communauté.

1° *La Conférence des Premiers Ministres des Etats de l'Afrique Equatoriale.*

Cette institution est l'héritière directe des Conférences interterritoriales créées par la loi-cadre de 1956. L'affaiblissement puis la disparition du Grand Conseil et l'échec des projets d'union politique ont donc consacré cette formule simple de réunions de Chefs de Gouvernement dans laquelle la périodicité des rencontres et un secrétariat permanent sont les seuls éléments à caractère organique.

La Conférence des Premiers Ministres des Etats de l'Afrique Equatoriale se réunit au moins deux fois par an, prend à l'unanimité des actes et des décisions exécutoires de plein droit dans les quatre Etats. Seules les modifications apportées aux Conventions inter-Etats doivent être ratifiées par chaque pays.

La compétence de la Conférence s'étend à de nombreux domaines :

*a*) En ce qui concerne la politique communes aux Etats, la Conférence, qui peut décider de créer des services communs de gestion ou de coordination, prend toutes mesures appropriées pour mettre en harmonie l'action économique, les législations fiscales, sociales et relatives à la fonction publique des quatre Etats.

La tutelle des organismes et services inter-Etats est assurée par la Conférence qui nomme leurs fonctionnaires et approuve leurs budgets ainsi que certaines de leurs délibérations.

*b*) En ce qui concerne les douanes, les modifications à apporter à la législation ne sont de la compétence de la Conférence qu'après transmission d'un dossier non réglé par le Comité de direction de l'U.D.E. Si la fixation des droits et taxes à l'exportation est du ressort de chacun des quatre Etats, ceux-ci ont décidé de se consulter sur le cas de produits communs à plusieurs pays. La Conférence fixe les valeurs mercuriales de certains produits exportés, détermine le taux du pourcentage (3,5 %) de prélèvement opéré sur l'ensemble des liquidations effectuées par les bureaux communs des douanes pour couvrir les dépenses de ces bureaux, et fixe le pourcentage des droits et taxes à l'importation destiné à alimenter le Fonds de Solidarité ainsi que les règles de répartition de ce Fonds entre les quatre Etats.

*c*) En ce qui concerne la fiscalité, la Conférence est saisie des projets gouvernementaux de modification des règles d'assiette des impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux, de l'impôt inté-

rieur sur le chiffre d'affaires et de l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières. Pour les tarifs de ces impôts, ainsi que pour l'assiette de l'impôt sur les salaires et sur le revenu, la Conférence est saisie en appel dans le seul cas où les 3/4 des membres du Comité de Direction de l'U.D.E. ont émis un avis défavorable au projet d'un gouvernement.

*d*) En ce qui concerne les prix, la Conférence homologue les tarifs des transports communs et fixe la structure des prix des hydrocarbures liquides ou gazeux.

*e*) Enfin, au chapitre des compétences diverses, la Conférence réglemente les transports sur les voies de communications d'intérêt commun, tranche les différents entre les Etats, étudie les compensations nécessaires pour l'utilisation rationnelle des devises ou autorisations d'importation, et réglemente l'approvisionnement, le stockage, la manutention, le transport et l'utilisation des hydrocarbures liquides ou gazeux.

Le *Secrétariat Général*, placé sous l'autorité directe du Président en exercice de la Conférence, prépare les dossiers, assure la coordination entre les quatre Etats dans les domaines d'action de la Conférence et prépare les mesures réglementaires propres aux organismes inter-Etats.

*a*) Les services rattachés au Secrétariat Général comprennent : la Direction des bureaux communs des douanes qui a autorité sur les services des douanes des Etats, sauf ceux du Gabon dépendant du Gouvernement Gabonais ; le service commun de contrôle du conditionnement, alimenté par les taxes de conditionnement ; le central mécanographique, alimenté par le prix des travaux effectués pour le compte des collectivités publiques ou privées ; le conservatoire des poids et instruments de mesure.

*b*) Le budget du Secrétariat Général et des services qui lui sont rattachés est alimenté par des ressources propres et, pour le surplus, par une contribution égale des budgets des quatre Etats.

### 2° *L'Union Douanière Equatoriale.*

La création de l'Union Douanière Equatoriale apparaît comme la conséquence logique de la signature par les quatre territoires d'A.E.F. de la Convention fiscale et douanière des 14 et 15 octobre 1957, l'U.D.E. reprenant à son compte la plupart des dispositions de cette convention.

A la tête de l'U.D.E. est placé un « Comité de direction » comprenant deux représentants par Etat, dont le Ministre des Finances, ainsi qu'avec voix consultative, le Président de la Banque Centrale des

Etats de l'Afrique Equatoriale et du Cameroun. Sauf dérogation expresse prévue par la Convention constitutive, les décisions du Comité de Direction sont prises à la majorité simple des membres présents. En cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante. En fait, la règle de l'unanimité a été d'emblée adoptée dans les délibérations du Comité. Si les représentants des Etats émettaient des avis différents sur une affaire, ou bien celle-ci était retirée de l'ordre du jour ou bien elle était transmise pour décision à la Conférence des Chefs d'Etat qui statue à l'unanimité.

La réglementation de l'U.D.E. intéresse les relations douanières et fiscales entre les Etats.

1° En matière douanière, les Etats s'engagent à appliquer et à maintenir une réglementation commune en ce qui concerne les droits et taxes à l'entrée du territoire douanier et à procéder à des consultations en ce qui concerne les droits et taxes à la sortie relatifs aux produits communs à deux ou plusieurs Etats.

Le produit des droits et taxes à l'importation (taxes sur le chiffre d'affaires à l'importation) liquidés par les bureaux de douanes à l'entrée du territoire d'un des Etats contractants est versé au budget de l'Etat dans lequel la marchandise est déclarée être mise en consommation.

Le produit des droits et taxes à l'exportation liquidés par les bureaux des douanes à la sortie des territoires des quatre Etats contractants, est versé au Budget de l'Etat dont la marchandise est originaire.

Toutefois, dans un esprit de coopération et pour tenir compte des erreurs dans les déclarations, les Premiers Ministres des quatre Républiques créèrent, par une décision du 23 juin 1959, un Fonds de Solidarité inter-Etats. Les ressources de ce Fonds sont constituées par un prélèvement de 20 % sur l'ensemble des droits et taxes à l'importation perçus par les bureaux communs de l'Union Douanière. Elles sont distribuées à raison de 61,85 % pour le Tchad, 35 % pour la R.C.A., 3 % pour le Congo et 0,15 % pour le Gabon, ces pourcentages devant être revus annuellement. En fait, ces pourcentages n'ont jamais été modifiés depuis 1959.

La création du Fonds de Solidarité constitue la dernière tentative pour résoudre le problème aux prises avec lequel s'était trouvé l'administration française, ainsi que nous l'avons montré dans la première partie de cette étude, et qui consiste à la fois à corriger ce que les déclarations en douane des importateurs peuvent avoir, volontairement ou involontairement, d'erroné, et à apporter une véritable aide financière aux Etats défavorisés par leur position géographique, en leur ristournant une fraction des droits et taxes à l'importation supérieure à celle de leurs importations réelles.

Le tableau qui suit permet une comparaison intéressante entre le système reposant sur la déclaration pure et simple, le système issu de la délibération du Grand Conseil d'A.E.F. en date du 28 juin 1957 et le système du Fonds de Solidarité. Les chiffres cités représentent les recettes des droits et taxes sur le chiffre d'affaires à l'importation pour l'année 1959. La presque totalité des droits et taxes intéressant le Gabon étant perçus par ses propres bureaux de douanes, 35 millions seulement ont été liquidés pour son compte par le bureau commun de Pointe-Noire, sur lesquels le Fonds a prélevé 20 %.

| | Gabon | Congo | R.C.A. | Tchad |
|---|---|---|---|---|
| Recettes selon les déclarations en douane ..... | 1 180 M | 1 740 M | 865 M | 945 M |
| Versement au Fonds de Solidarité ..... | 7 M | 350 M | 175 M | 190 M |
| Recettes directes : recettes selon déclaration, moins le versement au Fonds de Solidarité ..... | 1 173 M | 1 390 M | 690 M | 755 M |
| Ristourne du Fonds de Solidarité ..... | 1 M | 21 M | 250 M | 450 M |
| Total des recettes : recettes directes plus la ristourne du Fonds de la Solidarité .... | 1 174 M | 1 411 M | 940 M | 1 205 M |
| Recettes forfaitaires selon le système établi par délibération du Grand Conseil le 28 juin 1957 ..... | 1 038 M | 1 322 M | 945 M | 1 416 M |
| Comparaison entre le système du 28 juin 1957 et le nouveau mode de répartition .. | + 136 M | + 89 M | — 5 M | — 210 M |
| Comparaison entre le nouveau mode de répartition et une répartition faite seulement d'après les déclarations en douane ..... | — 6 M | — 329 M | + 75 M | + 260 M |

2° En matière fiscale, les quatre Républiques instituent entre elles une procédure d'harmonisation et de coordination de leurs législations et de leurs réglementations fiscales.

*a*) Elles s'engagent à ne pas modifier unilatéralement les règles d'assiette de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt intérieur sur le chiffre d'affaires et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. Les gouvernements saisissent la Conférence des Premiers Ministres des projets de modification de leur législation interne. Ces projets sont présentés au Comité de Direction de l'Union Douanière qui délibère des deux points de vue suivants :

— possibilité pour un ou plusieurs Etats d'adopter les textes proposés sans que ces textes soient étendus à tous les Etats membres ; si, de ce point de vue, le Comité émet un avis favorable, le texte peut être adopté par les Etats qui le désirent. Dans le cas contraire, les Etats s'engagent à ne pas donner suite au texte considéré ;

— opportunité d'une adoption simultanée par les Etats du texte considéré ; si le Comité de Direction formule, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption de ce texte, il est soumis à la ratification des Assemblées des Etats ; s'il formule un avis unanimement défavorable, le texte ne peut être adopté par aucun des Etats signataires. Dans les autres cas, le projet est soumis à la Conférence des Premiers Ministres qui statue.

*b*) En ce qui concerne les matières suivantes : tarif de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, tarif de l'impôt intérieur sur le chiffre d'affaires, tarif de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, assiette de l'impôt sur les salaires, assiette de l'impôt sur le revenu, les Etats s'engagent à procéder avant toute modification à une consultation du Secrétariat permanent de la Conférence des Premiers Ministres qui saisit le Comité de Direction de l'Union Douanière. Si les 3/4 des membres du Comité formulent un avis défavorable, les Etats s'engagent à renoncer à leur projet sauf appel devant la Conférence des Premiers Ministres.

*c*) Les quatre Républiques s'engagent à respecter la Convention sur les doubles impositions adoptée par la Conférence inter-territoriale des 14 et 15 octobre 1957.

*d*) Enfin, à l'instar de la Convention inter-territoriale de 1957, la Convention portant organisation de l'Union Douanière institue des taxes à la production dénommées taxes uniques, frappant les articles à caractère industriel fabriqués à l'intérieur des frontières de l'Union, taxes dont le produit est réparti entre les territoires en fonction de leur consommation des articles considérés. C'est le système dit de la « taxe unique ». Il répond à un double but : d'une part empêcher

chaque Etat de taxer les articles au moment de leur entrée sur son territoire, ce qui impliquerait en fait l'érection d'un cordon douanier et la rupture de l'unité douanière, et d'autre part éviter que l'Etat sur le territoire duquel est implantée l'industrie perçoive seul les droits et taxes, ce qui serait contraire à l'équité. Car en effet, les Etats ne sont pas parvenus à un même stade d'industrialisation : pour des raisons géographiques (proximité de la mer), techniques (infrastructure de base plus développée), politique (proximité du Gouvernement Général) le Congo est le plus industrialisé. Or pour plusieurs produits (sucre et tissus notamment), le marché le plus important est celui des Etats du Nord, Tchad et R.C.A., qui sont les plus peuplés. Pour éviter que, sur le marché d'un Etat, la substitution d'un produit fabriqué dans l'Union à un produit importé de l'extérieur n'entraîne une perte de substance fiscale pour cet Etat, il importe que lui revienne, sous une forme ou sous une autre, la part des recettes fiscales qu'il aurait perçues directement en cas d'importation. Ainsi se justifie la création d'une « taxe unique » appliquée aux industries implantées dans un Etat mais dont le marché s'étend sur plusieurs. Elle remplace les droits et les taxes à l'importation sur les produits incorporés dans la fabrication, les taxes à la production et à la consommation intérieure sur le produit fabriqué. Pour évaluer la part de chaque territoire dans la consommation des produits considérés, les usines de fabrication tiennent des comptes spéciaux sous le contrôle de l'administration de l'U.D.E.. Les produits énumérés doivent, dès leur sortie d'usine, être revêtus d'une indication, marque ou label, manifestant sans erreur possible leur origine locale.

Pour ingénieux qu'il soit le système ne résoud pas toutes les difficultés.

En premier lieu la taxe unique n'englobe pas certains impôts directs tels que l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et la patente.

En second lieu, de nouvelles industries ne peuvent s'implanter dans un Etat que si elles bénéficient d'une fiscalité réduite tenant compte des sujétions particulières des exploitations industrielles dans un pays en voie de développement. Ceci suppose que le taux de la taxe unique soit fixé à un niveau assez faible, si bien que, dans le montant de la taxe unique perçue, les Etats ne retrouvent pas l'équivalent intégral des droits à l'importation qu'ils auraient perçus sur les produits similaires importés de l'extérieur. Le seul Etat qui tire un réel bénéfice de l'opération est celui sur le territoire duquel s'installe l'usine et qui voit utiliser sa main-d'œuvre et ses autres facteurs de production.

C'est pourquoi la détermination du taux de la taxe unique

entraînera souvent des négociations longues et délicates entre les Etats dont les intérêts sont divergents.

L'importance des accords ainsi réalisés en matière douanière et fiscale par les quatre Républiques d'Afrique Equatoriale doit être soulignée car on ne sait pas assez que les droits perçus par les services des douanes dans les pays peu développés représentent la moitié, et souvent même davantage, des ressources publiques.

En même temps que la Conférence des Premiers Ministres et l'Union douanière, pièces maîtresses de la nouvelle construction équatoriale, furent créés des organismes inter-Etats à caractère technique à l'examen desquels nous allons maintenant procéder.

3° *Organismes inter-Etats à caractère technique.*

*a) L'Agence Transéquatoriale des Communications « A.T.E.C. ».*

De la compétence du Groupe, l'organisation des transports en Afrique équatoriale avant la création de l'A.T.E.C. était assez complexe. Un arrêté du Gouverneur Général d'A.E.F. du 29 décembre 1953 avait placé les Services chargés de l'exploitation des ports de Pointe-Noire et de Brazzaville sous l'autorité du Directeur du réseau des chemins de fer d'A.E.F. qui devenait « Directeur du réseau des chemins de fer de l'A.E.F. et des ports de Pointe-Noire et de Brazzaville ». Toutefois, il existait toujours deux budgets annexes au budget général : un budget annexe de l'exploitation du chemin de fer Congo-Océan et un budget annexe de l'exploitation des ports de Brazzaville et Pointe-Noire. De plus existaient côte à côte un Conseil Economique du CFCO, un Conseil Economique du Port de Pointe-Noire, un Conseil du Port de Brazzaville. Les voies navigables furent gérées par le Service Fédéral des Travaux Publics du budget duquel elles dépendaient jusqu'à la Conférence Interterritoriale de juin 1957 qui créa un « Service Interterritorial des voies navigables » dont la gestion restait confiée au Groupe mais dont la charge était partagée par 1/3 entre le Moyen-Congo, l'Oubangui et le Tchad.

Dans le but de créer une organisation d'ensemble qui comprendrait tous les services de transport de la Fédération un « Comité d'Etudes de la coordination et de l'organisation des transports en A.E.F. » fut constitué par un arrêté du 7 décembre 1955. Un autre arrêté du 4 février 1958 remplaça ce Comité d'Etudes par un « Comité Supérieur des Transports en A.E.F. » composé des quatre Ministres territoriaux chargés des transports et dont le but était « d'examiner les solutions préconisées par les services et organismes spécialisés pour coordonner et organiser les transports interterritoriaux, d'arrêter les

décisions à prendre en vue de ces solutions, et de proposer les études qui lui semblent nécessaires ».

Le Comité décida de réunir des Tables Rondes des transporteurs de l'A.E.F. qui se tinrent à Brazzaville les 23 et 24 juin puis les 13 et 14 octobre 1958 et au cours desquelles furent examinés par les représentants des Territoires du Moyen-Congo, du Tchad et de l'Oubangui, ceux de l'administration et ceux des transporteurs, les moyens de parvenir à une organisation rationnelle de la voie fédérale. Ces efforts aboutirent au moment de la disparition du Groupe de Territoires, laquelle, en mettant en question le sort des organismes publics chargés d'assurer les communications d'intérêt commun, donna aux quatre nouvelles Républiques l'occasion de mettre sur pied une organisation cohérente des transports en Afrique Equatoriale. C'est ainsi que le 23 juin 1959 fut signée la Convention portant création de l'Agence Transéquatoriale des Communications, établissement public inter-Etats, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et placé sous la tutelle de la Conférence des Premiers Ministres.

Le rôle de l'A.T.E.C. est double :

— d'une part elle administre les organismes publics chargés d'assurer les communications d'intérêt commun qui sont à sa création : le port de Pointe-Noire, le C.F.C.O., le port de Brazzaville, le port de Bangui, le service des voies navigables ; l'A.T.E.C. pourra se voir confier dans l'avenir la gestion d'autres organismes concourant au même objet ;

— d'autre part elle procède à l'étude de la politique économique des transports d'intérêt commun en vue de la préparation des décisions de la Conférence des Premiers Ministres.

L'A.T.E.C. est administrée par un « Conseil d'Administration » composé du Ministre chargé des transports dans chaque Etat contractant et de deux autres représentants désignés par chaque gouvernement au titre des travaux publics et des affaires économiques et financières. Le Conseil siège au minimum deux fois par an, la deuxième réunion étant plus spécialement consacrée à l'examen du projet de budget annuel de l'Agence. Le Conseil arrête l'organisation générale de l'A.T.E.C., délimite ses ressources et ses dépenses et définit sa politique économique. Il prépare les décisions concernant les transports qui sont de la compétence de la Conférence des Premiers Ministres et dans ce but, arrête les programmes généraux d'exploitation des divers organismes et fixe les tarifs généraux et spéciaux du C.F.C.O. et des ports ainsi que les taux de remboursement des prestations de service effectués par le Service des voies navigables.

Le Conseil d'Administration peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à un « Comité de Direction » composé du Président du

Conseil d'Administration et d'un représentant de chacun des Etats autres que celui qui assume la présidence, représentants désignés annuellement par les Etats parmi leurs membres du Conseil d'Administration. Ce Comité se réunit, à l'initiative du Président, au moins une fois par trimestre.

Un Secrétaire Général de l'A.T.E.C., nommé par la Conférence des Premiers Ministres sur proposition du Conseil d'Admisnitration, est le représentant permanent du Conseil d'Administration et du Comité de Direction. A ce titre il veille à la coordination de l'action des organismes composant l'A.T.E.C. et leur transmet les décisions du Conseil et du Comité. Il prépare les travaux du Conseil et du Comité et procède aux études économiques servant de base aux homologations de prix des transports qui, sur proposition du Conseil d'Administration, sont de la compétence de la Conférence des Premiers Ministres.

Chacun des organismes publics composant l'A.T.E.C., a, à sa tête, un directeur nommé par le Conseil d'Adminsitration.

Enfin il est créé un « Comité économique des communications » présidé par le Président en exercice du Conseil d'Administration et comprenant :

— trois représentants des Gouvernements des Etats au titre des transports, des affaires économiques et des finances ;
— le Secrétaire Général de l'A.T.E.C. ;
— un représentant du Comité de Direction de l'U.D.E. ;
— le Président de l'Association des transporteurs et auxiliaires de transport de la voie aéfienne ;
— un représentant des entreprises de manutention ;
— un représentant des transitaires ;
— un représentant des compagnies de navigation aérienne ;
— un représentant des compagnies de navigation maritime ;
— un représentant des compagnies de navigation fluviale ;
— un représentant par Etat des transporteurs routiers ;
— un représentant de la Société Civile du Bangui-Tchad ;
— deux représentants des organisations syndicales les plus représentatives du personnel de l'A.T.E.C.

Ce Comité économique est obligatoirement consulté par le Conseil d'Administration sur les questions suivantes :

— modifications des tarifs de location des installations portuaires et des tarifs de manutention que les entrepreneurs sont autorisés à percevoir ;
— modifications des tarifs de transports par voie ferrée ;
— programme d'aménagements à long terme ou de modifications de l'organisation des transports, qu'il s'agisse des installations portuaires, ferroviaires ou fluviales.

Le Comité économique est réuni obligatoirement au moins une fois par an, avant l'établissement des sections budgétaires des organismes composant l'A.T.E.C.

Le budget de l'A.T.E.C. est en effet divisé en sections individualisées financièrement, chacune étant équilibrée en recettes et en dépenses. Ce sont : la section commune, la section C.F.C.O., la section port de Pointe-Noire, la section port de Brazzaville, la section port de Bangui, la section des voies navigables. La section commune assume les dépenses d'administration générale de l'A.T.E.C. qui ne sont pas inscrites dans une autre section.

Chacune des sections du budget est préparée par le directeur de l'organisme correspondant. Le Secrétaire général prépare le budget de la section commune et présente le budget de l'ensemble au Conseil d'Administration qui l'arrête. Le Président du Conseil d'Administration rend le budget exécutoire après approbation par la Conférence des Premiers Ministres.

Les dépenses de fonctionnement, d'amortissement, de renouvellement et extension du matériel sont couvertes par les recettes propres de chacune des sections à l'exception de la section commune et de celle des voies navigables.

Pour chaque section est prévu un « fonds d'investissements » destiné à couvrir les dépenses d'infrastructure et à payer les arrérages des emprunts correspondants. Les « fonds d'investissements » sont groupés en un Fonds commun géré par le Secrétaire Général. Les dépenses du Fonds commun d'investissements et de la section des voies navigables sont couvertes, si nécessaires, par des contributions des Etats, fixées en fonction du tonnage réalisé à destination ou en provenance des Etats par chacun des organismes de l'A.T.E.C.

Les dépenses de la section commune sont couvertes par les contributions des Etats réparties par 1/4.

Si l'on admet, avec le Gouverneur Général Bayardelle, que l'A.E.F. est « l'ensemble des terres dont le système d'évacuation le plus rationnel comporte l'utilisation du bief navigable Oubangui-Congo », un accord en matière de transports et de communication était absolument indispensable pour maintenir les liens qui unissaient les Territoires de l'ancien Groupe. Il n'était pas possible d'affecter les éléments composant la « chaîne fédérale » des communications à un seul Etat pour lequel une telle charge aurait été exorbitante. D'autre part la politique des transports déterminant largement les économies de chacune des quatre Républiques, une Union douanière, économique et fiscale n'aurait pu être envisagée si la possibilité avait été laissée à chacun des Etats de réglementer à sa guise les transports sur les voies de communication traversant son territoire.

La création de l'A.T.E.C. va donc permettre, au-delà d'une gestion commune des voies de communications, de promouvoir une véritable politique équatoriale des transports à laquelle seront associés tous les utilisateurs de la voie, du manutentionnaire de Pointe-Noire au transporteur routier du Tchad. Et la construction de la voie ferrée Dolisie-Franceville, destinée à l'évacuation du manganèse gabonais, qui fait entrer le Sud du Gabon dans la zone d'attraction de la voie équatoriale, ainsi que le projet de construction du chemin de fer Bangui-Tchad, achèvent de conférer à la création de l'A.T.E.C. une importance capitale dans l'édification nouvelle de l'Afrique Equatoriale.

*b) L'Institut Equatorial de Recherches et d'Etudes Géologiques et Minières.*

Etablissement public autonome inter-Etats, doté de la personnalité civile et financière et placé sous la tutelle de la Conférence des Premiers Ministres, l'Institut succède à la Direction des Mines et de la Géologie de l'ancien Groupe de Territoires.

L'objet de l'Institut, dont les services des mines des Etats contractants sont indépendants, concerne tous travaux de recherches, d'études ou d'exécution en laboratoire ou sur le terrain, relatifs à la prospection ou à l'exploitation minières.

Le « Comité de Direction » de l'Institut comprend les Ministres chargés des Mines des Etats contractants plus un représentant désigné par le Gouvernement de chacun des Etats. Le rôle du Comité est de définir les principes généraux d'action de l'Institut et de contrôler son activité.

C'est sur proposition du Comité que le Directeur de l'Institut, responsable de sa direction administrative, technique et financière, est nommé par la Conférence des Premiers Ministres.

Le Directeur prépare sur la base des observations des Etats contractants des plans de longue durée portant sur les activités de l'Institut. Ces plans sont soumis à l'avis des gouvernements puis approuvés par le Comité de Direction. Dans le cadre de ces plans, le Directeur établit des programmes annuels qui indiquent la consistance des travaux prévus, leur répartition par Etats, leur ordre respectif de priorité et leur coût décomposé en :

— dépenses des services d'infrastructure et dépenses d'investissements ;

— dépenses des missions itinérantes.

Cette distinction se retrouve dans le budget annuel de l'Institut, les contributions des Etats aux dépenses des sections d'infrastructures et d'investissement étant égales entre elles, alors que chaque Etat

participe seul aux dépenses des missions itinérantes intéressant son territoire.

L'approbation du budget par la Conférence des Premiers Ministres est obligatoire.

Enfin, en vue d'harmonier leurs législations et leurs réglementations minières respectives, les Etats contractants ont convenu de transmettre à l'Institut les projets de texte modifiant ou complétant ces législations ou réglementations.

La création de l'Institut répond à un souci d'économie et d'efficacité. Dans un domaine aussi technique que celui des recherches et des études géologiques et minières, il est plus aisé de recruter et former une équipe de techniciens compétents au niveau de l'ancienne Fédération qu'à celui de chaque Territoire. Par ailleurs l'établissement de quatre laboratoires distincts aurait constitué une dépense superflue. Enfin, le levé de la carte géologique ainsi que les travaux de prospection minière destinés à l'établissement d'un inventaire général des indices et gisements minéraux de l'Afrique Equatoriale ayant été entrepris au niveau du Groupe, il était nécessaire de les poursuivre en respectant le plan initial.

c) *L'Office Equatorial des Postes et Télécommunications.*

Cet organisme inter-Etats succède à l'ancien Office des Postes et Télécommunications d'A.E.F. dans les droits et obligations duquel il est subrogé. Il est chargé :

— de l'exploitation du service public des postes et télécommunications ; il exerce à cet effet les monopoles postal, télégraphique et téléphonique et effectue le règlement des valeurs, effets ou virements postaux échangés dans son ressort ;

— de la gestion de la caisse d'épargne postale ;

— de la préparation et de l'exécution des plans d'équipement des postes et télécommunications dans les quatre Etats.

L'Office est administré par un Conseil d'Administration comprenant huit membres désignés à raison de deux par Etats par le gouvernement de chaque Etat. Le Conseil arrête les projets d'organisation générale de l'Office et crée, classe ou supprime les établissements postaux et les centres de télécommunications. Il arrête tous les tarifs à l'exception de ceux qui résultent de conventions internationales. Il délibère les budgets, arrête les comptes, approuve les inventaires et le bilan et contracte tous les emprunts. Les budgets et actes additionnels, les comptes financiers et les emprunts sont soumis à l'approbation de la Conférence des Premiers Ministres.

A la tête de l'Office est placé un Directeur nommé par la Confé-

rence des Premiers Ministres après avis du Président du Conseil d'Administration. Il est chargé de la direction technique, administrative et financière de l'Office qu'il représente dans les actes de la vie civile. A la tête des services comptables de l'Office est placé un agent comptable nommé par le Président du Conseil d'Administration.

La Direction de l'ensemble des services dont dispose l'Office dans chacun des Etats est confiée à un délégué du Directeur de l'Office nommé par le Président du Conseil d'Administration sur proposition du Premier Ministre de l'Etat intéressé et du Directeur de l'Office. Ce délégué est responsable de la bonne marche du service et assure la représentation de l'Office auprès du Gouvernement de l'Etat. Il exerce tous les pouvoirs qui lui sont délégués par le Directeur. En outre il est institué des Comités Consultatifs des postes et télécommunications qui siègent dans la capitale de chaque Etat.

Enfin, la Caisse d'épargne postale, établissement public commun aux quatre Etats, est administrée par un Conseil d'Administration comprenant quatre représentants des Etats désignés à raison d'un par Etat par le Gouvernement de chaque Etat et quatre représentants des épargnants désignés à raison de un par Etat selon des modalités fixées par arrêté du Premier Ministre de chaque Etat. A sa tête est placé un Directeur nommé par le Président du Conseil d'Administration sur proposition du directeur de l'Office des Postes et Télécommunications. La Caisse d'épargne postale est destinée à recevoir et à faire fructifier les sommes qui lui sont confiées. Les fonds reçus de ses adhérents et ses fonds propres sont versés, en France, à la Caisse des Dépôts et Consignations. Les conditions concernant la gestion des dépôts : calcul des intérêts, minimum et maximum des versements, remboursements avec clause de sauvegarde en cas de force majeure, transferts, garantie des Etats, sont exposées au titre IV de la Convention portant organisation de la Caisse d'Epargne Postale.

d) *Radio Inter-Equatoriale.*

C'est par une convention en date du 8 octobre 1946 signée entre la Direction Générale de la R.T.F. et le Gouverneur Général d'A.E.F. que fut créée Radio-A.E.F. dont la première émission eut lieu en janvier 1947.

Jusqu'au 1er janvier 1958, la gestion de ce poste était confiée à Radio-Brazzaville, poste français, qui recevait une subvention annuelle du budget fédéral. Devenu station fédérale d'A.E.F., il voit sa gestion assurée par la Société de Radiodiffusion de la F.O.M. (S.O.R.A.F.O.M.). Radio-A.E.F. survit à l'éclatement du Groupe de Territoires et après la proclamation des quatre Républiques d'Afrique Equatoriale, devient service inter-Etats et, en mars 1959, prend la dénomination de « Radio

Inter-Equatoriale ». Le 23 juin 1959 enfin, une Convention est signée entre les quatre Républiques de l'ex-A.E.F. et la République Française, Convention par laquelle Radio-Inter-Equatoriale devient station commune aux quatre Etats d'Afrique Equatoriale. Cette Convention prévoit le financement commun de la station par les parties signataires.

La mission de Radio-Inter-Equatoriale est triple. Tout d'abord elle doit assurer la synthèse des informations relatives aux activités de chacun des Etats signataires de nature à intéresser l'ensemble des Etats. Dans ce but la station reçoit plusieurs fois par semaine par liaisons radio-téléphoniques OPT des éléments d'information en provenance de Libreville, Bangui et Fort-Lamy à l'aide desquels elle rédige et diffuse des bulletins d'information communs aux Etats signataires qui en assurent le relais par leurs propres stations nationales.

Ensuite, sur ses propres longueurs d'ondes, Radio Inter-Equatoriale diffuse des programmes culturels qui s'adressent essentiellement aux élites africaines d'expression française des Etats. Car, au stade actuel de leur développement, les stations nationales de chacun des Etats ne peuvent à la fois satisfaire l'auditoire africain de base et l'auditoire africain évolué. Cela impliquerait la création de deux chaînes comportant des sujétions financières, techniques et professionnelles auxquelles les Etats ne pourraient faire face. Les stations nationales doivent donc faire porter en priorité tous leurs efforts sur l'information et l'éducation des masses, en langues vernaculaires.

Une station commune aux quatre Etats d'expression française permet de combler cette lacune en diffusant des émissions destinées à l'information et la culture des élites africaines des Etats. La réalisation d'une Université radiophonique Africaine à partir du Centre d'Etudes Supérieures de Brazzaville répond bien au caractère des émissions qui doivent être celles de Radio Inter-Equatoriale.

Enfin, Radio Inter-Equatoriale informe les Etats signataires sur l'activité générale de la Communauté. Dans ce but, les autorités de la Communauté peuvent utiliser les antennes de la station dans les limites horaires fixées par la Convention.

Un « Comité des Programmes », composé d'un représentant de chacun des Etats contractants et d'un représentant du Président de la Communauté, est chargé de déterminer le plan des programmes, d'arrêter les horaires des émissions et d'en contrôler la réalisation.

Bien que le « Comité des Programmes » se soit réuni une première fois à Brazzaville le 29 août 1959, la Convention relative au statut et au fonctionnement de « Radio Inter-Equatoriale » n'a été ratifiée par aucune des quatre Républiques Africaines signataires. Toutefois, l'Assemblée législative du Gabon a estimé, en examinant le budget de l'année 1960, ne pouvoir apporter une contribution financière au fonctionnement de la station et proposé la dénonciation de la Conven-

tion. Les autres Républiques n'ont inscrit aucun crédit à leur budget 1960 à titre de participation aux frais de fonctionnement.

La Conférence des Premiers Ministres réunie à Libreville en décembre 1959, décidait de demander la poursuite des émissions de « Radio Inter-Equatoriale » pendant le premier semestre 1960, la charge du poste étant entièrement assumée pendant cette période par la République Française, et de se prononcer, en mai ou juin 1960, à la lumière des résultats obtenus, sur le maintien ou non de la station. Dans la première hypothèse, les crédits correspondant à la contribution des Etats seraient inscrits dans des collectifs budgétaires de chaque Etat.

Les émissions de Radio Inter-Equatoriale furent définitivement interrompues au début de l'année 1960. Cet arrêt fut la conséquence du refus des Républiques d'Afrique Equatoriale de respecter les conditions de la Convention du 23 juin 1959 qui prévoyait, d'une part que les Républiques contriburaient au 1/3 du budget de fonctionnement pour 1960, d'autre part que le programme d'équipement de la station serait imputé sur les crédits d'investissements F.A.C. des Etats.

4°) *Le Centre d'Etudes Administratives et Techniques de Brazzaville.*

Cet Etablissement doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière fut créé par une décision du Président de la Communauté du 3 décembre 1959 et organisé par un arrêté du 22 décembre 1959 du Ministre de l'Education Nationale de la République Française. Il est propriété de l'Etat français, ce qui le distingue des organismes inter-Etats que nous venons d'étudier, mais les ministres de l'Enseignement des quatre Républiques sont associés à sa gestion.

Au moment de sa dissolution, le Groupe de Territoires assurait le fonctionnement des établissements suivants :

— le Centre de préparation aux carrières administratives (C.P.C.A.) qui pendant de longues années a fourni les cadres de l'administration et de certains services techniques ou sociaux ;

— l'Ecole Normale Fédérale, d'où sortaient les instituteurs Africains bacheliers, destinés à assurer la relève des instituteurs métropolitains ;

— l'Ecole des Infirmiers d'Etat, fonctionnant dans l'hôpital fédéral ;

— le Centre d'éducation physique et sportive de Brazzaville qui préparait au Brevet métropolitain de Maîtrise et d'Education physique.

Le Gouvernement français prit alors l'initiative de créer et de prendre en charge un « Centre d'Etudes Administratives et Techniques supérieures » qui, assurant le relais des anciens établissements fédé-

raux, serait le premier élément de l'Institut d'Etudes Supérieures de Brazzaville, puis, éventuellment, d'une Université d'Afrique Centrale.

Le nouvel établissement devait être un Centre universitaire original à vocation africaine. S'il était évident que l'effectif des bacheliers d'A.E.F. en 1959, auxquels pourraient venir se joindre des Camerounais et des originaires du Congo Belge, justifiait l'ouverture immédiate d'années préparatoires de Sciences, de Lettres et de Droit, ces sections, du fait du nombre encore modeste de leurs auditeurs, ne pouvaient prendre dans l'immédiat le caractère des propédeutiques rattachées aux Facultés. Or l'évolution politique des Etats d'A.E.F. parvenus presque sans préparation à l'autonomie les avait pris quelque peu au dépourvu. Sans doute une élite intellectuelle, issue de plusieurs établissements secondaires, commençait-elle à bénéficier du haut enseignement européen. Mais ils étaient jeunes, inexpérimentés et, pour la plupart, encore indisponibles. Il fallut improviser à la hâte des cadres de direction politique et administrative et faire appel à une catégorie de personnels, souvent doués et d'une réelle valeur humaine, mais moins instruits, pour assumer les charges imposées par les nouvelles institutions. Cette catégorie d'Africains constituait une élite qu'il importait de ne pas écarter des postes de responsabilité mais à laquelle il fallait ouvrir les portes de l'instruction et de la culture qui ne leur avaient été jusqu'ici qu'entrouvertes.

Ces considérations expliquent que le Centre ouvrit à ses débuts, le 3 novembre 1959, sept sections comprenant :

— une section littéraire supérieure fonctionnant conformément aux programmes des classes de Lettres Supérieures, préfiguration d'une future Ecole des Lettres ;

— une section scientifique fonctionnant conformément aux programmes des classes de mathématiques supérieures, premier élément d'une future Ecole des Sciences ;

— cinq sections conçues spécialement dans le but de préparer, pour les nouvelles Républiques, des cadres techniques et administratifs plus directement adaptés à leurs besoins. L'originalité de la formule résidait dans le recrutement des élèves de ces sections, non pas au niveau du baccalauréat complet, mais au niveau du Brevet élémentaire ou de la première partie du baccalauréat. Il s'agissait :

*a*) de la section pédagogique (option littéraire et option scientifique) destinée à la formation des maîtres de cours complémentaires africains ;

*b*) de la section d'Etudes médico-sociales qui vise à former dans un premier cycle des infirmiers diplômés d'Etat et dans un second cycle des éducateurs sanitaires ;

*c*) de la section politique, juridique et administrative dont l'objet est

la formation de fonctionnaires de l'administration et des services judiciaires ;

*d*) de la section technique préparatoire ;

*e*) de la section technique supérieure.

La création du Centre d'Etudes Administratives et Techniques a donc tout d'abord permis de jeter les bases d'une future Université destinée aux populations africaines de langue française du Groupe A.E.F. - Cameroun qui risquaient d'être entraînées par les puissants pôles d'attraction que représentaient l'importante et déjà brillante Université de Lagos et, pour les pays islamisés de l'Est, la célèbre université Egyptienne d'El-Ahzar. Elle a ensuite favorisé la promotion intellectuelle et technique des cadres moyens des Etats au moment où ceux-ci, appelés à gérer eux-mêmes leurs propres affaires, avaient un besoin urgent de personnel compétent.

En agissant de la sorte, les fondateurs du Centre ont tout à la fois préservé l'avenir et assuré le présent.

*
**

Les Territoires de l'ancienne A.E.F. ayant accédé chacun de leur côté à l'autonomie interne, il faut admettre qu'une occasion de réaliser une Union politique a été manquée dans les derniers mois de 1958.

Mais il faut reconnaître aussi que cette occasion ne se présentait pas d'une façon tellement favorable.

D'abord la politique à la fois décentralisatrice et intégrationiste menée par la France en Afrique depuis 1946 n'allait pas dans le sens du regroupement. En outre, le « projet Boganda » d'Etat unitaire était trop radical pour permettre au Gabon d'y adhérer. Enfin, la mise en place de la Communauté contribuait à créer une Union politique rendant superflue en Afrique équatoriale toute formule de regroupement si ce n'était celle d'un Etat autonome unitaire. En effet, participant aux Conseils exécutifs de la Communauté, représentés à son Sénat, les Etats d'Afrique équatoriale se trouvaient associés au sein d'un vaste ensemble au niveau duquel étaient prises les décisions concernant leur politique étrangère, leur défense, leur monnaie, leur enseignement supérieur, et la création de toute forme d'Union politique entre les nouveaux Etats autonomes apparaissait ainsi sans utilité du fait même de l'existence des institutions et des compétences communautaires.

Mais quand le 11 décembre 1959, lors du Conseil Exécutif qui eut lieu à Saint-Louis, le Général de Gaulle annonça l'ouverture prochaine de négociations entre la France et la Fédération du Mali « pour obtenir l'indépendance par transfert de compétences et signer

parallèlement des accords de coopération », le problème de l'unité politique de l'Afrique équatoriale allait se trouver à nouveau posé. La Communauté disparaissant, les quatre Etats allaient-ils accéder à l'indépendance groupés ou séparément ? Le maintien de l'unité économique, la création de la Conférence des Chefs d'Etat et des organismes inter-Etats avaient préservé les chances d'une union politique dont la réalisation allait peut-être maintenant devenir la condition nécessaire à la sauvegarde des liens unissant encore les anciens territoires de l'A.E.F.

*TROISIEME PARTIE*

# INDEPENDANCE ET REGROUPEMENT

## Chapitre 1

# *LA TENTATIVE D'UNION DES REPUBLIQUES D'AFRIQUE CENTRALE (U.R.A.C.)*

Dès le 12 décembre 1959 à Saint-Louis du Sénégal, les chefs de gouvernement de l'Afrique équatoriale décidèrent de se réunir dans un proche avenir pour examiner la situation nouvelle que créait la demande présentée par le Mali tendant à l'ouverture de négociations avec la France pour obtenir l'indépendance par transfert des compétences communes. Cette réunion eut lieu à Bangui le 22 février 1960. Elle marqua le point de départ de la tentative faite par les quatre Républiques autonomes de l'ex-A.E.F. pour constituer une Union leur permettant l'exercice en commun de la souveraineté internationale. Cette tentative devait aboutir, lors de la Conférence de Fort-Lamy des 16 et 17 mai 1960, à la création de l'U.R.A.C. groupant les Républiques Centrafricaine, du Congo et du Tchad. Mais l'U.R.A.C. n'eut jamais d'existence effective, car les trois Républiques qui la composaient ne lui déléguèrent pas les compétences de la Communauté dont elles héritèrent, après avoir signé, chacune pour elle, avec la France, des accords de transfert.

Nous allons décrire la gestation de cette Union finalement mort-née et nous étudierons ensuite son contenu, c'est-à-dire l'organisation institutionnele qu'elle se proposait d'établir.

## A. — *La création de l'Union des Républiques d'Afrique Centrale* (U.R.A.C.)

### 1° *Les Conférences de Bangui (22 février 1960) et de Paris (14 mars 1960) ou l'accord sur les principes.*

La Conférence de Bangui était la conséquence logique de la décision prise à Saint-Louis par les Premiers Ministres de l'ex-A.E.F. de discuter en commun leurs problèmes.

Dans son discours d'ouverture, le président de la R.C.A., Monsieur Dacko, posa clairement les données du problème : « Cette conférence n'a pas cette fois pour objet le règlement des problèmes douaniers, fiscaux, économiques ou techniques qui intéressent en commun nos Etats, mais une option politique capitale pour l'avenir de ces Républiques... »

Ainsi, au moment de s'engager sur la voie de l'indépendance, une décision politique préalable allait devoir être prise par les dirigeants de l'ancienne A.E.F. analogue à celle qu'ils avaient eu à prendre, un an auparavant, en face des options qu'offrait l'accès à l'autonomie interne. Cette analogie des situations fut soulignée fortement par le Président Dacko : « Je suis d'autant plus fier de présider cette table ronde à Bangui que c'est de cette ville, par la voix de notre regretté et si cher Boganda, qu'est partie pour la première fois l'idée de l'Union des anciens Etats de l'ex-A.E.F. Et si Monsieur Rivierez et moi-même avons été les messagers incompris de cette idée, je me réjouis de voir que c'est à Bangui que les Chefs d'Etat de l'Afrique équatoriale, en un véritable pèlerinage aux sources, viennent à nouveau se pencher sur ces problèmes, persuadés qu'ils sont aujourd'hui de l'amertume des fruits de la balkanisation et de l'impossibilité pour qui que ce soit, de supporter seul le poids du monde... »

Cette référence au projet d'Etat unitaire centrafricain pouvait paraître imprudent car si la tentative du Président Boganda avait eu le mérite de poser nettement la question de l'unité, le radicalisme de son projet avait empêché l'adhésion du Gabon et du Congo.

Mais à Bangui, en 1960, il n'est plus question d'Etat unitaire et l'union recherchée, loin de supprimer l'existence des jeunes Etats, doit contribuer à les renforcer. Cette volonté de concilier l'unité externe avec l'autonomie politique interne apparaît clairement dans le discours du Président Dacko, dont le texte servira de base de discussion à la Conférence. Après avoir cité la formule du Président de la Communauté pour qui « la réalité nationale est la condition première de la réalité internationale », le Chef d'Etat Centrafricain

déclara : « Pour que nos Républiques soient en mesure d'accéder à l'indépendance dès qu'il sera possible, il importe que nous définissions et que nous réalisions les conditions indispensables pour que cette indépendance puisse s'exercer réellement et pour qu'elle ne compromette pas le bonheur et la prospérité de nos peuples mais contribue au contraire à les accroître... Le but peut être atteint si nous nous montrons capables de nous épauler efficacement pour supporter les responsabilités et les charges d'une souveraineté internationale qui risquerait de nous écraser si nous voulions l'exercer isolément et à plus forte raison concurentiellement. »

Ainsi les Etats d'Afrique équatoriale doivent accéder à l'indépendance groupés et non isolément. Mais le Président Dacko poursuit : « Il y a des convictions que nous partageons en commun — notamment je pense celle que nous ne saurions établir notre souveraineté, notre réalité internationale sur un reniement de notre souveraineté, de notre réalité nationale et que nous attendons au contraire de la première un renforcement, non une amputation de la seconde. »

A partir des principes exposés par le Président Dacko, il restait à élaborer le communiqué final de la Conférence, c'est-à-dire à dégager une formule acceptable pour tous. C'est essentiellement grâce aux concessions de principe faites par le Gabon, à l'instigation du Sénateur de la Communauté, Monsieur Bru, et à l'efficace travail de préparation réalisé par celui-ci que cette formule put être trouvée.

La délégation gabonaise admit en effet :

— d'une part, que la Conférence se situe dans la perspective de l'accession à l'indépendance à la condition qu'on n'en précise pas les délais ;

— d'autre part, le principe de la mise en commun de l'exercice de la souveraineté internationale, sous la réserve que soit recherchée une formule institutionnelle capable de concilier les exigences de l'unité externe avec celles de l'autonomie politique interne.

Cependant, avant d'aboutir à un accord unanime, la Conférence écarta tout d'abord des projets de résolution déposés par le Tchad et le Congo.

Le projet tchadien prenait parti en termes catégoriques pour la création d'institutions à caractère fédéral chargées de négocier les transferts des compétences. Il était ainsi rédigé :

« — Considérant le courant général des peuples colonisés qui aspirent à l'indépendance ;

— Considérant l'évolution de la Communauté ;

— Considérant les décisions de principe adoptées par la troisième Conférence élargie des Premiers Ministres sur l'indépendance et l'unité,

La délégation du Tchad propose :

1° Une unité plus solide et plus large de nos Etats, unité à forme fédérale, concrétisée par une Constitution, un Exécutif et un Législatif ;

2° Le transfert des compétences par étapes. Ces compétences devront être communes et négociées par les instances fédérales. »

Le projet Congolais, plus nuancé, affirmait malgré tout de façon trop nette la volonté d'accéder à l'indépendance sans faire état des conditions que l'acquisition de la souveraineté internationale devrait respecter et était par trop évasif sur le problème de l'unité ou de la coopération entre les Etats. Il était libellé de la façon suivante :

« Les Chefs des Etats de l'Afrique équatoriale, mis en présence à Saint-Louis du Sénégal, des nouvelles conditions politiques acceptées par le Président de la Communauté, ont pris publiquement position, en décembre, pour l'organisation nouvelle commune devant permettre de discuter des problèmes de la Communauté en ce qui concerne les territoires de l'Afrique équatoriale, et de traiter, sur le plan des principes, de l'évolution des rapports entre ces territoires et les autres Etats membres de la Communauté Franco-Africaine.

Ils confirment leur volonté de réaliser les aspirations nationales et d'accéder, par des transferts de compétence, à la souveraineté internationale, expression la plus élevée de l'Indépendance, ceci par entente et en amitié avec la France et les autres Etats de la Communauté.

Ils réaffirment leur volonté de travailler, aussi bien sur le plan politique qu'économique, culturel et social, à toujours mieux unifier leurs pensées, leurs buts et leurs aspirations. »

Les projets de résolution tchadien et congolais n'ayant pas été retenus, le texte du discours du Président Dacko fut pris comme base de discussion et l'unanimité de la Conférence se fit sur la résolution suivante :

« Le Président de la République du Congo et les Premiers Ministres de la République du Gabon, de la République du Tchad, de la R.C.A., assistés des Présidents de leurs Assemblées législatives et de délégations représentatives de ces Assemblées et des gouvernements, réunis dans l'intention de confronter et si possible d'harmoniser leurs vues sur l'orientation et les conditions de l'évolution éventuelle des institutions de leurs Etats compte tenu des perspectives ouvertes au sein de la Communauté par les déclarations que le Général de Gaulle a faites au Sénégal à l'occasion du Conseil Exécutif du mois de décembre 1959 et des négociations engagées par le Mali et Madagascar pour le transfert des compétences réservées à la Communauté par la Constitution du 4 octobre 1958, marquent unanimement leur accord sur les principes énoncés dans les discours d'ouverture du Président Dacko, à savoir :

1° que le mouvement des peuples vers l'autodétermination et l'indépendance est général dans le monde entier ;

2° que l'indépendance ne doit pas être purement nominale et vide de réalité ;

3° que les petits Etats encore peu développés ne peuvent prétendre à une indépendance effective et à un progrès économique que s'ils participent à un vaste ensemble ;

4° que la définition nouvelle de la Communauté, conçue comme une association de peuples indépendants et égaux qui conviennent librement entre eux d'accords destinés à sauvegarder leurs intérêts communs et se concertent sur les grands problèmes qui les concernent ensemble, apparaît comme le cadre le plus propre à favoriser le plein épanouissement des pays d'Afrique dans le respect de leur souveraineté nationale et internationale ;

5° que, dans le cadre de cette Communauté de peuples indépendants associés par des accords contractuels,

— la volonté d'acquérir une représentativité extérieure réelle, gage de l'efficacité de leur intervention dans le concert des Nations et d'assurer dignement cette représentation sans imposer de charges excessives aux finances locales,

— la volonté de se prémunir contre les agressions, les pressions et les tentatives de désintégration qui peuvent menacer leurs Etats,

— la volonté de disposer d'une monnaie stable et appréciée, de ne pas entraver les échanges entre eux comme avec l'extérieur,

— la volonté de favoriser le développement harmonieux de leurs économies et la participation accrue des capitaux privés de toutes origines à ce développement,

— enfin les liens de toute nature qui font des peuples de ces Etats, des peuples frères,

inspirent :

— de sauvegarder et si possible de développer les relations économiques qui existent entre les quatre Etats, l'unicité de leur zone douanière et de leur marché,

— d'étudier les conditions dans lesquelles pourraient être exercées en commun les prérogatives éventuelles de la souveraineté internationale et le calendrier selon lequel le transfert de ces compétences pourrait être demandé à la Communauté ;

6° que la souveraineté internationale devant tendre à un épanouissement de la souveraineté nationale, son exercice ne devrait toutefois porter en aucune façon atteinte à l'autonomie politique interne des Etats.

En application de ces principes, la Conférence décide :

1° de constituer un « Comité Supérieur d'Etudes des Etats

d'Afrique équatoriale » composé des quatre Chefs de Gouvernement et des quatre Présidents des Assemblées législatives de ces Etats.

Le Comité aura pour mission initiale :

*a*) d'étudier la ou les formules institutionnelles capables de concilier les exigences de l'autonomie politique interne et de la souveraineté internationale commune, telles qu'elles ont été exposées ci-dessus ;

*b*) d'examiner toutes les mesures propres à harmoniser l'évolution des Etats d'Afrique équatoriale au sein de la Communauté ;

*c*) de prendre ultérieurement après consultation des instances nationales intéressées (Assemblées législatives des Etats considérés) tous contacts utiles avec le Président de la Communauté et le Gouvernement Français dans le but de déterminer selon quel calendrier et selon quelles modalités :

— des transferts éventuels des compétences actuellement exercées par la Communauté pourraient être faits au profit de l'Organisme commun visé au paragraphe précédent ;

— des accords de coopération pourraient être conclus entre la France d'une part, cet Organisme commun ou les Etats selon les cas, d'autre part.

2° d'autoriser le « Comité Supérieur » à constituer toutes commissions spécialisées d'étude et à s'entourer de l'avis de tous experts qui paraissent nécessaires à la bonne fin de la tâche qui lui est confiée. »

La phase d'études préliminaires et l'adjonction de l'adjectif « éventuel » chaque fois qu'il était question d'indépendance répondaient à la préoccupation de la délégation du Gabon de ne s'acheminer qu'avec une grande circonspection dans la voie menant à la souveraineté nationale commune. L'accord obtenu à Bangui était fragile et la Conférence se séparait sans avoir réglé les problèmes posés par l'évolution politique des Etats d'Afrique équatoriale.

Elle avait néanmoins permis que leur examen s'engage sur les bases les plus saines possibles, sans les polémiques et dissensions qu'avait provoquée, un an auparavant, la tentative d'Etat unitaire de Barthélemy Boganda.

Les quatre Chefs de Gouvernement et les quatre Présidents des Assemblées confirmèrent l'esprit de Bangui lors de la réunion qu'ils tinrent à Paris le 14 mars 1960.

Cette réunion servit à définir les principes qui devaient organiser les rapports entre les Etats ou leur Union et la France et à poser les grandes lignes des structures de cette future Union. Le lendemain, les quatre Chefs de gouvernement furent reçus en audience par le Président de la Communauté. Ils lui exposèrent les principes auxquels ils avaient convenu de conformer l'évolution politique de leurs Etats et les modalités selon lesquelles ils envisageaient d'accéder à la souve-

raineté internationale. A la suite de ces échanges de vues, le Président Dacko, en tant que président de la Conférence des Premiers Ministres d'Afrique équatoriale, envoya le 24 mars au Général de Gaulle une note de présentation exposant les idées générales que les dirigeants de l'ex-A.E.F. désiraient voir concrétiser dans une forme institutionnelle. Cette note posait d'abord les principes suivants :

1° Transfert des compétences laissées jusqu'ici à la Communauté à chacun des Etats, conformément aux dispositions de l'article 78 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

2° Dévolution d'une partie des attributs de la souveraineté ainsi acquise à l'Union, notamment : la Défense, la Politique étrangère ;

3° Accords d'assistance et de coopération entre la France et l'Union pour ce qui la concerne, et la France et les Etats concernés dans les domaines qui demeureront de leur ressort.

Il convient de remarquer tout de suite que la note du 24 mars différait sur un point très important du communiqué final de la Conférence de Bangui : le transfert des compétences exercées par la Communauté devait être réalisé au bénéfice des Etats qui en rétrocédaient une partie à l'Union, alors que le communiqué de Bangui prévoyait que ce même transfert serait fait directement au profit de l'organisme commun à créer entre les Etats. On pouvait déjà prévoir que les Etats, une fois leur indépendance acquise, accepteraient mal d'abandonner une part des attributs de leur souveraineté à une institution super-étatique.

Pourtant, après la partie consacrée aux principes, la note envoyée au Président de la Communauté esquissait les structures de la future institution commune. Elle contenait les dispositions suivantes :

1° L'Union réorganisera sous une forme appropriée les organismes inter-Etats placés actuellement sous la tutelle de la Conférence des Premiers Ministres ;

2° L'Union, dans l'esprit des communiqués de Bangui et de Paris, devant être dotée de la personnalité internationale pour le compte des quatre Etats, tout en préservant leur autonomie interne, sera dirigée par un Haut-Conseil délibérant composé des Chefs des Gouvernements, des Présidents des Assemblées nationales et d'un représentant pour chaque Etat, désigné conjointement par le Gouvernement et l'Assemblée ;

3° La permanence des fonctions administratives dans les compétences de l'Union sera assurée par le Haut-Conseil ;

4° L'Union connaîtra des relations extérieures, de la coordination de l'économie et des équipements généraux, de l'U.D.E., de l'Office des Postes et Télécommunications, de la coordination de la défense et

de tous autres objets pour lesquels les Assemblées Nationales unanimes se désisteraient à son profit ;

5° Le budget de l'Union sera couvert par des contributions des Etats membres. »

Après cette première ébauche de la future institution commune, les dirigeants des quatre Etats décidèrent qu'un Comité technique étudierait, avec le concours des juristes que le Président de la Communauté voudrait bien mettre à sa disposition, la formulation dans des protocoles et des cadres institutionnels des principes et des structures exposées dans la note de présentation au Général de Gaulle.

A partir des travaux de ce Comité technique, le Comité Supérieur d'Etudes, créé à Bangui, préparerait le dossier à soumettre aux Assemblées, afin que les délégations des quatre Etats soient dûment mandatées pour les négociations à venir.

### 2° *La réunion du Comité Technique (Paris, 2 au 6 mai 1960) et le retrait du Gabon.*

Dès le début de la première réunion du Comité technique, la délégation Gabonaise présenta une « Note relative à l'articulation de l'organisme commun aux quatre Etats de l'ancienne A.E.F. proposé à Bangui et à Paris et qui serait éventuellement chargé de la diplomatie pour l'ensemble ».

Après deux premières parties consacrées à l'exposé objectif des décisions prises lors de la Conférence de Bangui puis de la réunion de Paris, la troisième partie de la note contient un commentaire critique de ces décisions ainsi rédigé :

« Il semble que les difficultés apparaîtront lorsque les experts, désirant tenir compte du souhait émis aussi bien à Bangui qu'à Paris de la mise en place d'une Union dirigée par un Haut-Conseil délibérant, sans créer de structures se superposant aux exécutifs et législatifs des Etats, voudront cerner dans un cadre institutionnel l'articulation de cette Union.

La réunion du 14 mars à Paris a esquissé une structuration de cette Union : la Défense et la Politique étrangère seraient organisées dans le cadre de l'Union. Celle-ci aurait à connaître de la coordination économique, des équipements généraux, de l'U.D.E., des P. et T., de la coordination de tous les secteurs que les Assemblées Nationales unanimes lui demanderaient d'assumer.

Après cette réunion, des déclarations ont été faites. Certaines ont tourné autour d'une formule originale qui serait une Union confédérale des quatre Etats, en insistant singulièrement sur le désir

de confier à cet organisme la compétence de la diplomatie mise en commun.

Sous sa forme classique la Confédération d'Etats laisse subsister la personnalité internationale des Etats membres. Ceux-ci sont réunis entre eux par l'existence d'une « Assemblée de plénipotentiaires » chargée de décider des intérêts communs et de la politique étrangère de la Confédération. Les décisions doivent être prises à l'unanimité.

Si la personnalité internationale des Etats membres est maintenue dans le cadre confédéral, l'« Assemblée des plénipotentiaires » est une institution de droit interne, elle n'est pas une entité juridique internationale.

La difficulté de concilier dans la pratique une organisation où chaque Etat membre conserve la personnalité internationale dans le même temps qu'une « Assemblée de Plénipotentiaires » émanant des Etats confédérés se voit confier le pouvoir de décision dans les domaines des intérêts communs et de la politique internationale, a fait apparaître au cours des ans des contradictions insurmontables.

Il en résulte que les tendances historiques des Confédérations du type classique sont la disparition, la dissolution ou l'évolution vers l'Etat fédéral.

Dans le cas des quatre Républiques de l'ancienne A.E.F., le Haut Conseil délibérant aurait seul pouvoir pour organiser la diplomatie et en général « les Affaires étrangères » dans le cadre de l'Union projetée.

Les experts juristes peuvent-ils nous préciser si un « organisme commun » dirigé par un « Haut Conseil délibérant » peut être doté de la souveraineté internationale et de ce fait solliciter son admission à l'Organisation des Nations Unies ?

A ce sujet l'article 4 de la Charte des Nations Unies est sans équivoque : « Peuvent devenir membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente charte... »

Il semble bien que cet appel n'intéresse que les Etats, qu'ils soient simples ou composés, qu'il suppose que ces Etats, outre la capacité de s'administrer sont, chacun en ce qui les concerne, constitués en Nation avec les attributs et les signes que comporte la nationalité.

Il est difficile d'admettre et de faire admettre que l'admission aux Nations Unies puisse s'adresser à un organisme, aussi suprême soit-il, sans support national.

Est-il possible qu'une entité, au même titre qu'un Etat normalement constitué, puisse devenir membre de l'O.N.U. ? »

Nous verrons, quand le moment sera venu d'analyser la Charte Constitutive de l'URAC, ce qu'il faut penser de l'argumentation Gabonaise.

Ainsi, avant même que commencent les travaux du Comité tech-

nique, la délégation Gabonaise affirmait l'impossibilité de doter de la souveraineté internationale l'Union que les Etats tentaient de constituer. Prenant comme base de son étude le projet d'Union simplement esquissé dans la note de présentation au Président de la Communauté, elle le jugeait comme trop peu consistant pour mériter les attributs de la souveraineté externe. Mais le but de la réunion des experts n'était-il pas justement d'étoffer ce projet, de lui donner suffisamment de consistance pour aboutir à la création d'une nouvelle organisation de caractère étatique ? Et si le Gabon refusait d'attribuer la souveraineté internationale à une Union qu'il trouvait de trop mince envergure, n'aurait-il pas été le premier à la dénoncer si elle avait été trop fortement structurée ?

Cependant, tout en refusant de s'engager plus avant dans la voie ouverte par les Conférences de Bangui et de Paris, la délégation Gabonaise, dans la première partie de sa note, proposait au Comité une formule de rechange.

Dans les relations entre les quatre Etats il y aurait trois secteurs bien délimités : le secteur intégré, le secteur coordonné et le secteur harmonisé. Tous les organes des trois secteurs seraient sous la tutelle d'un « organisme supérieur » qui pourrait être un Conseil élargi des Premiers Ministres, organisme dont les pouvoirs seraient délibérants pour le secteur intégré, de recommandation pour le secteur coordonné et de résolution pour le secteur harmonisé. Le secteur intégré comprendrait : la Défense, l'Union douanière, les Postes et Télécommunications, l'Institut Equatorial des Mines, l'Agence Trans-Equatoriale des Communications. Le secteur coordonné concernerait la politique économique et financière. Enfin le secteur harmonisé intéresserait la politique étrangère, les programmes d'enseignement des premier et second degrés, les lois relatives au travail, les lois sociales, les questions relatives au tourisme et les statuts de la fonction publique.

Les délibérations de l'organisme supérieur seraient exécutives de plein droit alors que ses recommandations et ses résolutions devraient être ratifiées par les Républiques membres.

Lorsqu'il eut connaissance de la note de la délégation Gabonaise, le Comité technique demanda à Monsieur le Professeur Chaumont, désigné comme expert avec Monsieur le Conseiller Bernard par le Président de la Communauté, de bien vouloir préparer deux projets.

Le premier projet devait s'attacher à la réalisation d'ucn cadre commun aux quatre Républiques et assumant à leur place la souveraineté internationale. Monsieur Chaumont répondit à cette demande et se déclara prêt à soumettre au Comité un avant-projet dans ce sens.

Le deuxième projet devait être établi à partir de la note pré-

sentée par la délégation Gabonaise. Monsieur Chaumont ne déféra pas à ce désir parce que la note Gabonaise ne répondait pas, quant aux exigences du droit international, à l'exercice en commun de la souveraineté internationale. Cette note fit en effet l'objet par les experts d'un examen précis duquel il résulta qu'elle proposait seulement une organisation régionale composée de républiques assumant en propre la responsabilité internationale. Les experts soumirent donc aux délégations un seul avant-projet qui contenait le minimum indispensable pour qu'un ensemble puisse prétendre à la scène internationale. La délégation Gabonaise publia alors un communiqué dans lequel « estimant que la mise en œuvre de ce projet posait des problèmes dont l'état actuel de son information ne lui permettait pas de définir les conséquences, elle en prenait acte et demandait à ne plus participer aux débats qu'en qualité d'observateur ».

A la suite du retrait du Gabon, les délégations de la R.C.A., du Congo et du Tchad procédèrent à la mise au point des dispositions de l'avant-projet qu'elles auraient à soumettre à leurs gouvernements respectifs et qui devait servir de support aux entretiens politiques qui se déroulèrent à Fort-Lamy le 16 mai 1960.

La note présentée par le Gabon constituait une interprétation de l'accord de Bangui et de la note remise au Président de la Communauté. Cette interprétation cachait mal le refus de se plier aux conditions qu'implique l'accession en commun aux compétences internationales, c'est-à-dire une intégration de ces compétences au sein d'une Union à laquelle ses membres les délèguent constitutionnellement.

Cependant le retrait du Gabon n'était peut-être pas définitif et on pouvait penser qu'à la réflexion l'entente des trois autres Etats l'inciterait à rentrer dans l'accord lors de la Conférence prévue à Fort-Lamy pour le 16 mai.

Certes le Gabon n'était pas dans une situation géopolitique lui imposant une solution d'union beaucoup plus nécessaire pour les autres. Mais dans l'hypothèse du regroupement de ces trois autres, la République Gabonaise se trouverait enserrée entre deux ensembles politiques plus forts : Cameroun et Union des Républiques d'Afrique centrale. Le risque n'était pas imaginaire de revendications par les voisins de régions frontalières importantes du Gabon, revendications cherchant leur fondement dans les réalités économiques et ethniques. Ces conflits seraient d'autant plus dangereux et désagréables qu'ils ne s'accompliraient sans doute pas par des interventions brutales mais par une action politique interne s'appuyant sur les opposants et les mécontents. Le particularisme Gabonais faisait volontiers fi de ces considérations, tant il redoutait comme un danger l'établissement d'une autorité externe qui le priverait de son autonomie et de ses ressources propres. Mais si le Gabon ne voulait pas s'exclure *a priori*

de l'entente « Océan-Tchad », n'avait-il pas intérêt à adopter la construction juridique proposée qui lui conservait son autonomie réelle, évitait les conflits de voisinage et le faisait participer à la direction en Afrique centrale d'intérêts auxquels il n'était pas étranger ?

Une chose restait certaine : plus la cohésion et le désir d'union des autres Républiques seraient grands, plus grande serait pour le Gabon la tentation de les rejoindre.

### 3° *La Conférence de Fort-Lamy et la naissance de l'URAC (16 et 17 mai 1960).*

#### a) *Le déroulement de la Conférence.*

Dans son discours d'accueil, le Président Tombalbaye posa nettement l'objet essentiel de la Conférence qui était la réalisation d'une Union de souveraineté internationale entre les quatre Républiques. Son discours fut suivi d'une allocution du Président Dacko qui présenta également le problème de l'Union mais insista en outre sur la scission intervenue entre les Etats, faisant comprendre que le Gabon avait modifié son attitude depuis les réunions de Bangui et de Paris.

Le Président Dacko demanda ensuite à Monsieur Bernard, maître des requêtes au Conseil d'Etat et expert désigné par le Président de la Communauté, d'exposer à la Conférence le projet élaboré par le Comité préparatoire.

Après l'exposé et les explications complémentaires données par Monsieur Bernard, la délégation Gabonaise présenta, par l'intermédiaire de Monsieur Anguilé un projet de création d'une « Union Equatoriale » de républiques indépendantes. L'orateur ne cacha pas qu'il s'agissait pour chaque république d'accéder isolément à la souveraineté internationale, cette formule correspondant le mieux, selon lui, aux aspirations des populations et au nationalisme qui s'était développé dans chacun des Etats. Soucieux d'éviter cependant que ces évolutions particulières n'aient pour conséquence de consacrer l'écartèlement des territoires de l'ancienne A.E.F., le Gabon proposait la création d'une organisation régionale, tendant à garantir la coopération des quatre Etats dans le domaine des intérêts économiques communs, de la monnaie et de la défense.

Le projet d' « Union Equatoriale » ne faisait que reprendre en les codifiant les propositions de la note gabonaise présentée lors de la réunion à Paris du Comité technique.

L'Union serait dirigée par un Conseil composé de membres désignés par les Etats selon les modalités qui leur étaient propres et à

raison de cinq par république. En faisaient partie de droit les Chefs de Gouvernement et les Présidents des Assemblées nationales. Un élément nouveau apparaissait toutefois avec le projet de création d'un « Fonds de solidarité de l'Union » alimenté par des contributions des Etats, la contribution annuelle de chaque Etat étant au maximum de 2,5 % de ses recettes budgétaires propres tout en ne pouvant être supérieure aux 2/3 du total des participations des autres Etats membres. Ce fonds de solidarité était destiné tout d'abord à couvrir les dépenses de fonctionnement du Conseil de l'Union et des services communs aux Etats membres. Il devait servir ensuite à constituer une caisse de réserve destinée :

— à l'octroi de prêts à titre remboursable affectés à la réalisation de programmes bien définis approuvés par le Conseil de l'Union ;

— à l'attribution, à fonds perdu, et à titre exceptionnel, de secours aux Etats membres victimes de calamités.

La Conférence suspendait alors ses travaux pour permettre aux délégations de prendre position sur les divers projets présentés.

Lorsque les débats reprirent, la délégation Gabonaise confirma son opposition à toute formule d'Union privant les Etats de leur accession individuelle aux responsabilités internationales. Les délégations de la R.C.A. et du Tchad affirmèrent par contre avec force leur conviction de l'intérêt d'une Union permettant aux Etats de demeurer solidaires et constituant une entité politique de souveraineté extérieure, et leur volonté de former, avec les républiques sœurs, une Union souveraine.

La délégation du Congo, invitée à préciser sa position, marqua aussitôt quelque embarras. Monsieur Jayle exprima le désir du Congo de rechercher un compromis entre les formules présentées. Pressé par le Président Dacko de prendre une position plus nette, le Président Youlou fit à son tour une déclaration assez embarrassée sur la nécessité de respecter la personnalité des Etats tout en garantissant leur solidarité. Tout le monde comprit cependant que le Président Youlou rejetait la formule d'Union politique et se prononçait en faveur de la thèse Gabonaise, ce qui amena le Président Dacko à déclarer que la question de l'Union entre les Républiques d'Afrique équatoriale était retirée de l'ordre du jour de la Conférence, sans que personne protestât contre cette décision. Le refus de poursuivre les débats consacrait, en fait, la rupture et obligeait chaque république à rechercher individuellement les voies de son évolution.

Cependant le Président Lisette, Vice-Premier Ministre du Tchad, prenait aussitôt l'initiative d'une réunion privée des quatre Chefs de Gouvernements à l'issue de laquelle le Président Youlou déclarait officiellement à la presse que l'Union se ferait entre les Républiques Centrafricaine, du Congo et du Tchad. Et le lendemain, 17 mai, dès

l'ouverture de la séance, Monsieur Massemba-Debat, président de l'Assemblée Nationale congolaise, parlant au nom de la République du Congo, regrettait qu'un malentendu ait pu se produire, la veille, quant à la position de son pays et déclarait que le Congo était décidé à former, avec la République Centrafricaine et le Tchad, une Union de souveraineté internationale.

Un comité de délégués de chacun des trois Etats et de l'expert de la Communauté mit alors au point le texte d'une Charte Constitutive d'une Union des Républiques d'Afrique Centrale, la délégation Gabonaise assistant seulement, sans intervenir, aux travaux des autres délégations. Le Comité rédigea ensuite, avec cette fois la participation des délégués gabonais, le communiqué final de la Conférence. Ce communiqué précisait tout d'abord les positions de chacun et prenait acte d'une part de la volonté du Gabon d'accéder isolément à la souveraineté internationale, d'autre part de la constitution de l'URAC entre les trois autres Etats, qui s'engageaient à faire adopter la charte constitutive de l'Union, avant le 30 juin 1960, par leurs Assemblées Nationales respectives. Il recommandait ensuite qu'entre l'URAC et le Gabon soient prises les mesures suivantes :

— maintien de l'U.D.E. et de la coordination économique ;
— signature d'un accord organisant un système de défense commun ;
— signature d'un protocole permettant une définition et une harmonisation de la politique extérieure.

Enfin il invitait les gouvernements des quatre Etats à négocier avec la Communauté et la République Française le transfert simultané des compétences actuellement détenues par la Communauté à chacun des Etats intéressés.

b) *La position des délégations.*

Il est intéressant d'analyser les positions prises par les quatre délégations au cours de la Conférence car elles montrent pour une large part les sentiments politiques qui ont inspiré les gouvernements des différents Etats dans la mise en œuvre du processus d'accession à la souveraineté internationale.

1° *La République Centrafricaine.*

Le Président Dacko et ses partenaires voulaient l'accession de la R.C.A. à la souveraineté internationale dans un regroupement des Républiques respectant leur autonomie interne. Pour eux le problème était dominé par des considérations économiques. L'éloignement de l'Oubangui-Chari fait que pour son approvisionnement, comme pour

l'évacuation de sa production, le contrôle des voies de communication et de ses débouchés vers la mer est essentiel. Bangui vit, en outre, du transit des importations et des exportations de la République du Tchad. Aussi la R.C.A. souhaite-t-elle avant tout que des rapports de droit interne lui garantissent son association directe à la gestion du chemin de fer Congo-Océan et du port de Pointe-Noire. Le risque était trop grand pour elle de n'être liée à la République du Congo, quant à la garantie de ses voies de communication, que par un accord de coopération pouvant toujours être révisé, en particulier si Brazzaville obtenait du Congo Belge des possibilités d'utilisation plus rentables de son infrastructure parce qu'au bénéfice d'un trafic plus important et moins obéré par la distance. Le Gouvernement Centrafricain, enfin, escomptait que la Constitution de l'Union serait un élément déterminant pour la réalisation du chemin de fer Bangui-Tchad.

A ces considérations essentielles s'ajoutait un facteur psychologique qui jouait d'autant plus qu'il renforçait très nettement l'autorité personnelle du Président Dacko sur le plan politique local. En effet, en défendant le thème de l'URAC, le Président Dacko était dans la ligne de Barthélémy Boganda. Il pouvait se présenter ainsi, non seulement comme son successeur sur le plan doctrinal, mais aussi comme le réalisateur d'un projet ambitieux jusqu'ici voué à l'échec.

### 2° *La République du Tchad.*

La délégation du Tchad, animée essentiellement par les Présidents Tombalbaye et Lisette, prit aussi nettement position pour l'association des Etats de l'ancienne A.E.F. dans une entité politique assumant en commun les responsabilités extérieures. La préoccupation dominante des dirigeants tchadiens étant de lutter contre l'isolement de leur pays au cœur du continent africain, il leur semblait nécessaire de maintenir sous une forme nouvelle l'ancien cadre fédéral, surtout au moment où il était question de prolonger la « voie aèfienne » Pointe-Noire-Bangui par le chemin de fer Bangui-Tchad.

Inséré entre des voisins puissants et d'influence étrangère : Soudan, Nigéria, le Tchad risquait, dans l'isolement, de subir des attractions extérieures d'autant plus redoutables qu'elles s'appuyaient sur l'antagonisme existant entre les populations de race blanche, islamisées et pastorales du Nord et les populations négroïdes, fétichistes et sédentaires du Sud. N'était-ce pas alors atténuer les effets de cet antagonisme et même prévenir la menace d'une division que d'inclure le Tchad dans une Union politique où certaines compétences seraient gérées

au second degré, tant il est vrai que le pouvoir a souvent besoin, pour s'affermir, de s'éloigner des hommes qu'il gouverne.

### 3° *La République du Congo.*

La République du Congo aurait dû être la plus intéressée à la réalisation d'une Union puisque son économie, et principalement celle de ses deux villes importantes, Brazzaville et Pointe-Noire, est basée sur le transit, tandis que ses quelques entreprises industrielles ont pour clientèle les populations plus nombreuses du Tchad et de la R.C.A. Pourtant la délégation congolaise fit preuve, au cours des journées des 16 et 17 mai, d'incertitude et d'inconstance et c'est à la demande des délégués congolais que le droit de se retirer de l'Union fut expressément prévu lors de la rédaction définitive de la charte commune.

La réticence des dirigeants congolais s'explique par des considérations politiques et ethniques. Le Congo était sans doute celle des quatre Républiques où les sentiments tribaux étaient les plus virulents. Il ne faut pas oublier en effet que 15 mois auparavant, le 17 février 1959, les sanglantes émeutes de Brazzaville au cours desquelles s'affrontèrent M'Bochis et Balalis, avaient failli provoquer l'éclatement du pays. On comprend mieux pourquoi le Président Youlou était particulièrement sensible à l'évolution de la situation au Congo Belge. En effet, ses frères de race Bakongo, soucieux de défendre leur particularisme, cherchaient à affirmer leur personnalité au sein de la République fédérale qui devait, le 30 juin suivant, succéder au Territoire du Congo Belge comme pays indépendant. Dans la mesure où le particularisme Bakongo pouvait aboutir à la constitution d'un Etat autonome sinon souverain, le Président Youlou était porté à préférer une entente à base ethnique à un accord avec d'autres Etats.

De leur côté les autres leaders congolais considéraient comme essentiel le maintien de la personnalité propre de la République Congolaise qui leur permettait de jouer un rôle politique plus important en fonction de leur position personnelle sur le plan local : Monsieur Gandzion chez les Batékés, Monsieur Goura au Niari et Monsieur Tchitchelle chez les Vilis. Un ensemble plus vaste ne leur aurait guère permis d'espérer tenir les premiers rôles dans ce qui était à leurs yeux l'essentiel de l'évolution du pays : la détention de postes honorifiques et de représentation à l'extérieur. Monsieur Tchitchelle en particulier, leader de l'ethnie Vili qui a des liens étroits avec les populations gabonaises, souffrait du rôle de brillant second que lui concédait parcimonieusement le chef de l'Etat congolais. Ce sont d'ailleurs ces liens traditionnels et ces ambitions personnelles

que les délégués gabonais, comme nous le verrons plus loin, s'attachèrent à réveiller pour obtenir le ralliement à leurs désirs des représentants du Congo.

L'engagement pris par les dirigeants du Congo à Fort-Lamy était donc beaucoup moins assuré que celui du Tchad et de la R.C.A. et il n'était pas à exclure que, par le biais de la procédure de ratification de l'URAC par l'Assemblée nationale, les dirigeants congolais ne reviennent sur leur accord en se couvrant d'une majorité parlementaire qui, cependant, devait les suivre puisqu'ils en étaient les chefs.

### 4° *La République Gabonaise.*

Le Gabon, qui s'était associé aux décisions de principe préconisant une Union politique des quatre Républiques, avait ensuite nettement exprimé ses réticences dès lors que, sortant du domaine des idées générales, on s'était attaché à la définition de formules plus précises dans un texte tendant à réaliser l'unité. Son retrait, ouvertement déclaré lors de la réunion à Paris du Comité préparatoire, ne constitua pas une surprise pour qui connaissait le particularisme traditionnel de ce territoire, le plus ancien et aussi le plus isolé de l'ex-A.E.F., sans communications économiques ou humaines avec ses anciens partenaires de la Fédération. Mais si l'on pouvait comprendre l'aspiration du Gabon à l'épanouissement de sa propre personnalité, l'on s'expliquait moins bien les manœuvres déployées par ses représentants en vue de faire échouer les possibilités d'une union des trois autres Etats. Sachant la détermination de la RCA et du Tchad à rechercher l'union, sachant les réticences des personnalités congolaises et mesurant qu'il ne pouvait y avoir d'union valable de la RCA et du Tchad sans la participation du Congo, les dirigeants gabonais s'attachèrent à la fois à diviser la délégation congolaise et à rallier sa majorité à ses vues. Et dans la soirée du 17 mai, après la conclusion positive de la Conférence, les délégués gabonais firent preuve d'inquiétude et de regret devant la probable naissance de l'URAC.

La position gabonaise trouve d'abord son explication dans des motifs d'ordre extérieur. Comme nous l'avons déjà noté, le Gabon pouvait redouter, pour l'intégrité de son territoire, le voisinage de deux ensembles politiques plus forts : Cameroun et URAC. D'autre part la dépendance économique du port de Pointe-Noire préoccupait ses dirigeants. Bien qu'il ait été entendu que la République Gabonaise faisait partie de l'Union douanière et était associée à la gestion de l'infrastructure économique commune, elle n'y trouvait pas les mêmes garanties, dans la mesure où cette infrastructure dépendait d'une entité souveraine devant laquelle elle était moins en mesure

d'agir que si elle avait été associée à sa gestion dans un statut politique d'égalité conventionnelle.

La position du Gabon s'explique aussi par des facteurs d'ordre interne, voire personnel. Au cours de la Conférence, le Président M'Ba n'apparut pas comme le dirigeant de la délégation gabonaise, faisant preuve d'une passivité, peut-être voulue. En fait cette délégation fut dominée par la personnalité de Monsieur Gondjout, Président de l'Assemblée Législative, qui en fut le porte-parole. Ce dernier ne se souciait guère de voir le Gabon adhérer à un bloc où il n'aurait aucune chance d'occuper les premières places alors que la Constitution Gabonaise faisait de lui, implicitement au moins, le premier magistrat du pays. Sans doute se laissa-t-il guider également par un autre sentiment, fort voisin de celui qui inspira l'attitude de l'Abbé Youlou. Ce sentiment, c'était le manque de confiance dans l'avenir des deux Congos en tant que tels, les deux Etats étant le théâtre de luttes tribales qui, logiquement, devaient provoquer tôt ou tard leur éclatement et le regroupement politique de leurs populations dans de nouveaux Etats basés sur la race et dont les frontières subiraient donc de très profondes modifications. Il n'était pas absurde d'imaginer que, dans une telle hypothèse, le littoral congolais, peuplé de races proches parentes de celles occupant la région située au sud de Port-Gentil, pourrait se joindre au Gabon qui s'étendrait alors jusqu'à Pointe-Noire. Du même coup, l'équilibre des forces politiques gabonaises pourrait se trouver sensiblement modifié et la primauté « Fang » actuelle, remise en question, pour la plus grande satisfaction de Monsieur Gondjout. Il y avait donc, pour ce dernier et ses amis, un avantage certain à contrecarrer tout ce qui pouvait cimenter et consolider l'existence de l'actuelle République du Congo, pour favoriser au contraire tout ce qui pouvait l'isoler et l'acculer à ses contradictions internes. On comprend pourquoi Monsieur Gondjout fit constamment, pendant la Conférence, le siège de Monsieur Tchitchelle, un Vili de Pointe-Noire, pour l'amener aux vues gabonaises.

*
**

Un an après l'octroi de l'autonomie interne, l'accession à l'indépendance avait donc provoqué, entre les territoires de l'ancienne AEF, une nouvelle confrontation sur l'unité d'où était née une Union politique, dotée des attributs de la souveraineté internationale et groupant la RCA, le Congo et le Tchad. Mais cette Union ne devait pas survivre aux péripéties d'une naissance difficile. L'adhésion du Congo fut en effet remise en question lors de la ratification par l'Assemblée Nationale Congolaise, le 22 juin 1960, de la Charte de

l'Union que les Assemblées législatives de la République Centrafricaine et du Tchad avaient adoptée les 28 mai et 10 juin.

L'Assemblée nationale du Congo vota bien un « Projet de loi portant ratification de la Charte constitutive de l'URAC », mais par le même vote, d'une part elle recommandait à la délégation de la République du Congo de négocier avec la République Française et les autres Etats de la Communauté le transfert de toutes les compétences lui permettant d'avoir une personnalité internationale, et d'autre part elle demandait à la République Française de reconnaître la République du Congo comme Etat indépendant et de tenir compte de sa vocation comme membre de l'O.N.U.

Le Congo exprimait ainsi clairement son intention d'exercer lui-même les prérogatives de la souveraineté internationale héritées de la Communauté sans les rétrocéder à l'URAC.

Sa défection rendait donc caduc l'accord de Fort-Lamy et les quatre Etats autonomes de l'ancienne A.E.F. accédèrent séparément à l'indépendance. Après que les accords de transfert eurent été signés le 12 juillet 1960 entre la France et chacune des délégations du Tchad, du Congo et de la RCA, et le 15 juillet entre la France et le Gabon, l'Indépendance fut proclamée au Tchad le 11 août, le 13 en République Centrafricaine, le 15 au Congo, le 17 au Gabon.

### B. — *La Charte constitutive de l'Union des Républiques d'Afrique Centrale.*

S'il peut paraître audacieux de vouloir définir une institution qui n'a pas eu d'existence réelle, il n'est pas défendu cependant de procéder à l'analyse des textes qui devaient la constituer. Cette analyse nous permettra de savoir ce que devait être l'URAC ; elle ne nous dira jamais, bien sûr, ce qu'elle aurait été. Parmi les textes qui serviront à notre étude, à côté de la Charte Constitutive proprement dite de l'Union, nous utiliserons un « Rapport général de présentation des textes organisant l'URAC » dont eurent connaissance les délégations des Etats à Fort-Lamy. L'objet de ce rapport était de proposer une série de textes organisant les structures de l'Union et réglementant leur fonctionnement. Ces textes, conformément à l'article 31 de la Charte Constitutive, devaient être soumis au Conseil de l'Union dès son installation et délibérés par lui.

A partir de ces différents documents, nous allons tout d'abord décrire l'organisation de l'URAC pour ensuite tenter de définir sa nature juridique.

1° *Organisation de l'Union.*

La déclaration de Bangui imposait de rechercher « les formes institutionnelles appropriées à l'exercice de la souveraineté internationale dans un cadre commun sans porter atteinte à l'autonomie interne des Etats ». Lors de la mise sur pied de l'Union, il y avait donc deux limites à respecter :

— satisfaction aux exigences internationales en matière de souveraineté ;

— respect de l'autonomie politique des Etats.

C'est pour répondre à la première condition que l'Union reçut une base constitutionnelle : elle fut créée par un « acte constituant » qui lui conférait une existence institutionnelle propre. Cette institution fut dotée des attributs traditionnels d'un Etat : drapeau et hymne (article 5). Cet Etat devant procurer à ses ressortissants garanties et protection vis-à-vis des Etats étrangers, il fut créé une nationalité de l'Union (article 7).

Les matières relevant de la compétence de l'Union étaient nombreuses et importantes. Tout d'abord la politique étrangère était du domaine de l'Union qui avait seule le droit de passer des traités et qui était représentée seule dans les Institutions internationales et qui seule exerçait le droit de légation (articles 9 et 10).

L'Union avait ensuite la responsabilité de la défense extérieure (article 13) et dans chaque République membre, un contingent des forces armées nationales était constitué en « réserve de l'Union ».

Le droit d'émettre des billets de banque et toute autre monnaie fiduciaire appartenait à l'Union (article 15). Enfin les Postes et Télécommunications, la coordination de l'économie ainsi que des équipements généraux, des transports et des communications d'intérêt commun étaient de la compétence de l'Union dont les membres formaient entre eux une Union douanière (articles 14, 16 et 17).

Pour exercer les compétences qui relevaient de son domaine, l'Union possédait ses organismes propres. Il s'agissait en premier lieu du Conseil de l'Union composé en nombre égal de représentants de chacun des Etats, les Chefs de Gouvernement et les Présidents des Assemblées législatives en étant membres de droit. Le Conseil délibérait à la majorité sur les objets relevant de la compétence de l'Union et sur toutes les questions qui lui étaient soumises par les Républiques membres. Il approuvait les traités et accords passés par l'Union. Il créait les services nécessaires au fonctionnement de l'Union et adoptait le budget de l'Union. Les actes législatifs pris par le Conseil étaient dénommés « actes de l'Union ». L'Union avait à sa tête un Président élu chaque année par le Conseil parmi les Chefs de Gouver-

nement des Etats membres. Il représentait l'Union, présidait le Conseil et assurait l'exécution de ses délibérations. Les services de l'Union étaient placés sous sa haute autorité.

Il était indispensable de donner au Président de l'Union les moyens de travail lui permettant d'appliquer la politique définie par le Conseil dans tous les domaines de la compétence de l'Union, mais il n'était pas question pour autant d'instituer un exécutif avec ministère qui courrait le risque d'entrer en conflit avec les gouvernements des Etats membres.

Il fut donc créé quatre grands services dénommés « Secrétariats Exécutifs », chargés chacun d'un secteur d'activités. Ces services ayant chacun à leur tête un Secrétaire Exécutif étaient :

— Le Secrétariat Exécutif à la Présidence, constituant un Cabinet élargi, qui assistait directement le Président de l'Union et comprenait le Secrétariat Permanent à la Défense de l'Union et le Secrétariat Général du Conseil ;

— Le Secrétariat Exécutif aux Affaires Etrangères, chargé des relations diplomatiques et de l'administration des représentants de l'Union à l'étranger ;

— Le Secrétariat Exécutif au Budget et aux Douanes ;

— Le Secrétariat Exécutif à la coordination de l'Economie et des transports d'intérêt commun, exerçant la tutelle des établissements publics de l'Union : Office des P. et T., Institut de recherches géologiques et minières, C.F.C.O., ports de Pointe-Noire, Brazzaville et Bangui.

Enfin une Cour Suprême de l'Union statuait sur les litiges qui auraient pu survenir dans l'application de la Charte. Elle pouvait se voir confier également le contrôle des décisions rendues en dernier ressort par les juridictions de l'ordre judiciaire des Républiques membres ainsi que des décisions des juridictions administratives et le contrôle juridictionnel des comptes.

La Cour était composée d'un Président et de trois Conseillers à raison d'un par Etat. Le Président de la Cour, élu par le Conseil de l'Union, était choisi sur une liste de noms établie par le Président de l'Union, selon les propositions faites par les Chefs de Gouvernement des Républiques membres.

Nanti de compétences importantes et pourvu d'organismes propres, l'URAC semblait en mesure de satisfaire aux exigences internationales de la souveraineté, mais ce faisant, respectait-elle l'autonomie politique des Etats membres ?

La Charte constitutive reconnaissait que les Républiques de l'Union étaient souveraines. Elles conservaient leurs organes institutionnels propres et exerçaient tous les droits qui n'étaient pas attribués à l'Union (article 6). Elles pouvaient conclure des accords commerciaux,

de coopération ou de voisinage sous réserve cependant que ces accords ne contiennent aucune disposition contraire aux droits de l'Union ou à ceux d'autres Républiques membres. Une révision de la Charte ne pouvait entrer en vigueur que si elle était votée en termes identiques par les Assemblées législatives de tous les Etats participants (article 27). Enfin les Républiques membres étaient libres de sortir de l'Union (artcicle 28). Le droit de sécession leur était donc expressément reconnu.

En plus de ces dispositions incluses dans la Charte même, un texte d'application prévoyait que parmi les actes réglementaires du domaine du Président de l'Union, les plus importants, c'est-à-dire les décrets, devaient être revêtus du contreseing des autres Chefs de Gouvernement, alors que les arrêtés étaient pris par le Président de l'Union seul, et les décisions par les Secrétaires Exécutifs. Ainsi les nominations aux hauts postes et fonctions de l'Union (Secrétaires exécutifs, représentants permanents de l'Union à l'étranger) ne pouvaient avoir lieu, et les mesures intéressant la gestion d'ensemble des services de l'Union ne pouvaient être prises, sans avoir reçu, les unes et les autres, l'assentiment des Chefs d'Etat de chaque République membre.

On peut donc admettre que la Charte de l'URAC avait créé une organisation étatique capable d'exercer les attributs de la souveraineté internationale tout en respectant l'autonomie politique des Etats.

Nous allons maintenant essayer de définir la nature juridique de cette organisation.

### 2° *Nature juridique dé l'Union.*

Pour obtenir le compromis recherché, les auteurs de l'URAC avaient dû créer une collectivité publique originale de nature confédérale mais ne répondant pas toujours à la conception classique de la Confédération d'Etats.

Celle-ci se présente en effet comme un groupement d'Etats, ou plus exactement comme un groupement de sujets du droit international, associés dans le but d'assurer leur défense commune. C'est en quelque sorte « un Etat d'Etats » ; et la langue allemande qui oppose le Staatenbund (Confédération) au Bundestaat (Etat fédéral), c'est-à-dire le composé d'Etats à l'Etat composé, souligne clairement ce caractère fondamental de la Confédération. A ce point de vue, l'URAC avait bien, semble-t-il, un caractère confédéral puisqu'elle constituait un groupement d'Etats préexistants. On pourrait soutenir toutefois que les Républiques autonomes qui avaient succédé aux anciens territoires de l'AEF n'étaient pas des sujets de droit international. L'URAC

n'aurait donc pas été une association d'Etats mais un Etat composé de collectivités publiques de droit interne, c'est-à-dire un Etat fédéral. Ce serait oublier que le communiqué final de la Conférence de Fort-Lamy prévoyait expressément que le transfert des compétences de souveraineté détenues par la Communauté devait être réalisé entre la France et chacun des Etats intéressés. Dans un deuxième temps, les Etats, détenteurs de ces compétences, les rétrocédaient à l'Union et par là même lui donnaient vie. Ce processus de formation différait radicalement de celui que proposait le projet de résolution tchadien déposé lors de la Conférence de Bangui et qui, après avoir préconisé la création entre les Etats d'une Union à forme fédérale, prévoyait que le transfert de compétences de la Communauté devait être négocié par les instances fédérales elles-mêmes.

L'URAC devait donc résulter du groupement d'Etats ayant détenu les compétences de la souveraineté internationale mais ne les ayant jamais exercées. Elle constituait ainsi une Confédération d'Etats tout en s'écartant de la conception classique d'une telle collectivité qui laisse à chacun des Etats confédérés sa propre personnalité internationale. A ce sujet, Monsieur le Professeur Charles Durand (1) considère qu'« il n'est pas incompatible avec la nature même d'une Confédération d'Etats que tous ses membres renoncent à exercer aucune compétence internationale, à user du droit de légation, bien qu'il n'en ait jamais été ainsi ». Et c'est bien d'une renonciation qu'il s'agit, les Républiques membres de l'Union renonçant à exercer chacune pour elle des compétences qu'elles détenaient afin de les exercer en commun. Mais cette renonciation laisse aux Etats confédérés une souveraineté internationale virtuelle qui est plus qu'une simple autonomie. L'article 6 de la Charte stipule d'ailleurs : « Les Républiques membres de l'Union sont souveraines » et l'article 7 : « Les nationaux des Républiques membres possèdent également la nationalité de l'Union. » Il existe donc une nationalité de l'Union et une nationalité de chaque Etat membre et nous avons affaire à des Républiques souveraines conférant à leurs ressortissants leur nationalité et non à des Républiques autonomes dont les habitants reçoivent la citoyenneté. Il faut donc dire que les Républiques de l'URAC demeurent souveraines en droit et conservent en droit leur propre personnalité internationale, mais qu'en déléguant à l'organisme commun l'exercice de cette personnalité internationale, elles acceptent de n'exercer en fait que les seules compétences de l'autonomie interne.

Groupement conventionnel d'Etats, l'URAC ne semble pas pour autant avoir été créée suivant le procédé traditionnellement employé

(1) Charles DURAND : *Confédération d'Etats et Etat Fédéral* (pp. 112, 113, 115).

par les Etats pour entrer en relations les uns avec les autres, c'est-à-dire le traité. Elle fut créée en effet par un acte constituant, une charte constitutive qui lui conférait une existence institutionnelle propre. Or ce mode de création n'est-il pas caractéristique de l'Etat fédéral ?

Il ne convient pas cependant d'exagérer l'opposition des procédés techniques de création de la Confédération et de l'Etat fédéral. Si la Confédération s'établit au moyen d'un pacte entre les futurs confédérés, ce pacte affecte en pratique tantôt la forme d'un traité international, tantôt la forme d'une constitution interne, ce dernier procédé étant particulièrement net dans le cas de la Confédération de l'Allemagne du Nord ou dans celui de la Confédéraion que formèrent, de 1860 à 1865, les Etats sécessionnistes de l'Amérique du Nord. A vrai dire, suivant la remarque de Monsieur le Professeur Rousseau, « tout pacte confédéral est à la fois un instrument contractuel par rapport aux sujets de droit entre lesquels il intervient et un statut institutionnel par rapport à la Communauté politique qu'il organise ».

Le trait essentiel pour lequel se manifestait la nature confédérale de l'URAC était qu'une modification de la Charte qui la régissait ne pouvait être imposée à l'un quelconque des Etats membres. L'autonomie de chacun d'eux se trouvait ainsi garantie contre toute restriction nouvelle qu'il n'aurait pas acceptée. Cette règle était formellement exprimée par l'article 27 de la Charte qui stipulait qu'une révision ne pouvait entrer en vigueur que si elle était votée en termes identiques par les Assemblées Législatives de toutes les Républiques membres.

Mais la Charte de Fort-Lamy allait plus loin encore dans le respect de l'autonomie des Etats en disposant par son article 28 que les Républiques membres étaient libres de sortir de l'Union. N'était-ce pas, du coup, aller trop loin et miner l'édifice ? Des auteurs font pourtant de cette faculté de sécession un élément essentiel de la Confédération d'Etats (2).

Du caractère contractuel du pacte confédéral ils déduisent que chacune des collectivités ainsi unies est demeurée un Etat « souverain » qui est en droit de quitter la Confédération non seulement s'il estime que le pacte est violé à son détriment mais encore si un intérêt politique majeur vient à l'exiger. Ainsi, chaque Etat n'étant lié par le pacte que dans la mesure et pendant le temps où ses organes supérieurs le voudront bien, une Confédération se trouverait privée de toute garantie de durée et dépourvue d'efficacité vis-à-vis de l'étranger comme de ses membres, les intérêts divergents de ceux-ci pouvant

(2) Le Fur, *Etat Fédéral et Confédération d'Etats* (pp. 535, 538).

l'emporter en tous les domaines sur les intérêts communs. Et ces mêmes auteurs déduisent alors qu'une confédération d'Etats se trouve forcément vouée soit à l'impuissance, soit à la dislocation, et que seul l'Etat fédéral est viable et capable d'un fonctionnement effectif.

Nous avons vu que cette théorie de la Confédération avait été soutenue par le Gabon lors de la réunion à Paris, le 6 mai 1960, du Comité technique prévu par l'accord de Bangui. La note gabonaise estimait difficile « de concilier dans la pratique une organisation où chaque Etat-membre conserve la personnalité internationale dans le même temps qu'une « Assemblée de plénipotentiaires », émanant des Etats confédérés, se voit confier le pouvoir de décision dans les domaines des intérêts communs et de la politique internationale ». Elle ajoutait que cette difficulté faisait apparaître des contradictions insurmontables et que de ce fait, « les tendances historiques des Confédérations du type classique étaient la disparition, la dissolution ou l'évolution vers l'Etat fédéral ». L'édification d'un Etat fédéral étant par ailleurs exclue, il fallait donc accéder à l'indépendance séparément, tout en concluant des accords inter-Etats dans des domaines déterminés.

La position doctrinale du Gabon, pour intéressée qu'elle fut, pouvait paraître assez juste dans le cas particulier de l'URAC. La Charte de l'Union prévoyait en effet expressément, et que les Républiques membres étaient souveraines, et qu'elles étaient libres de sortir de l'Union. Etait-il bien utile alors de participer à une construction d'apparence aussi fragile ?

On peut soutenir cependant que l'URAC, telle que la faisait sa Charte constitutive, aurait pu être viable. Car la théorie de la Confédération d'Etats vouée par nature à l'impuissance ou à la dislocation, n'est pas juridiquement acceptable. Comme le remarque en effet le Professeur Durand, « un véritable droit international public semble incompatible avec une conception de la souveraineté qui interdirait à un Etat de se trouver lié par ses propres engagements librement assumés et qui lui permettrait de rompre cet engagement à volonté en invoquant arbitrairement la formule « rebus sic stantibus ». C'est donc fausser le sens du terme « souverain » que de l'appliquer à un Etat qui a accepté d'entrer dans une Confédération. Il demeure un Etat si les restrictions qu'il a consenties à son autonomie ne peuvent, en droit, être accrues malgré lui. Mais il n'est plus un Etat souverain dès lors qu'il a reconnu expressément à des organes qui ne sont pas ses organes propres le pouvoir de prendre des décisions dont il ignore le contenu futur mais auxquelles il s'est engagé à se conformer ». Car, lorsqu'une Union d'Etats est formée, c'est avant tout pour que soient courus en commun les risques d'une défense contre un péril extérieur possible et pour assurer la paix entre les membres du groupe si des

différends viennent à les opposer. L'article 3 de la Charte de l'URAC stipulait d'ailleurs en ce sens : « L'Union a pour but de garantir l'indépendance de ses peuples, de protéger leurs libertés et d'assurer leur prospérité. » Et dans ce but, l'article 13 attribuait à l'Union la « responsabilité de la défense extérieure ». Il s'agissait donc bien de faire face à des dangers futurs, à des situations purement éventuelles et au contenu encore imprévu. Or un pacte ayant un tel objet serait un non-sens si chaque Etat participant pouvait, en droit, se déclarer délié de ses engagements par la survenance de ces situations nouvelles en invoquant la formule « rebus sic stantibus » ou ses intérêts propres.

Il reste pourtant que les constituants de l'URAC avaient expressément prévu le droit de sécession. On peut répondre tout d'abord que d'autres pactes confédéraux l'avaient prévu aussi. La constitution de la Confédération sudiste de 1860 décidait expressément qu'un Etat pouvait faire sécession s'il jugeait qu'une loi confédérale excédait les pouvoirs du législateur commun ; et le pacte de 1885 formant la Fédération d'Australasie contenait un article selon lequel : « Le Présent Acte cessera d'être applicable dans une colonie dont le législateur aura voté un acte ou une ordonnance déclarant que ledit acte cessera d'y être en vigueur. »

On peut faire remarquer ensuite, avec le Professeur Durand, que « les auteurs d'un pacte confédéral peuvent parfaitement reconnaître aux Etats par un texte formel la facilité de sécession. Il en résultera sans doute la faiblesse de l'autorité commune et, pour l'Union, l'alternative : fragilité ou inertie. Mais ce peut être un sacrifice nécessaire à l'établissement d'une confédération ; il est alors permis d'espérer que la sécession n'aura pas l'occasion de s'appliquer avant que cette faculté soit pratiquement annihilée par les progrès des liens matériels et moraux entre les Etats ».

En ce qui concerne l'URAC, ce sacrifice aura été inutile. Il demeure cependant que la Confédération créée à Fort-Lamy le 17 mai 1960, dans laquelle les Etats confédérés renonçaient à exercer aucune compétence internationale mais conservaient le droit de sécession, constituait une formule originale adaptée au problème que pose, aux anciens territoires colonisés, l'accession à une indépendance à laquelle ils aspirent mais dont ils craignent de ne pouvoir supporter seul le fardeau.

## Chapitre II

# *L'EVOLUTION DES INSTITUTIONS COMMUNES ET LA PARTICIPATION DU CAMEROUN*

Si l'échec de la tentative d'Union politique entre les Etats d'Afrique équatoriale ne provoqua pas la rupture des liens antérieurs qui les unissaient, elle devait entraîner cependant une évolution de leur solidarité.

Tout d'abord le transfert des compétences de la Communauté fit en certaines matières l'objet entre la France, le Congo, la RCA et le Tchad, d'accords quadripartites auxquels le Gabon ne participa point, manifestant ainsi sa volonté de suivre avec la France une politique de coopération particulière dans les domaines de la défense, de la monnaie et des échanges, de l'enseignement supérieur. Cette volonté d'isolement affichée par les autorités de Libreville au moment de la signature des accords de coopération n'eut pas de répercussions importantes sur la solidarité inter-équatoriale. Conséquence logique de la position prise par le Gabon lors de la conférence de Fort-Lamy, elle resta surtout formelle.

Son résultat le plus visible fut la création, pour traiter des problèmes que pouvaient poser les accords de coopération, de deux commissions distinctes : une commission mixte franco-gabonaise et une commission mixte franco-équatoriale. Encore doit-on souligner que lors de sa première réunion, tenue à Paris le 2 mai 1962, la commission franco-équatoriale décida, devant les difficultés pratiques qu'il y avait à réunir à date précise des experts de quatre Etats différents, de tenir une seule réunion plénière de la commission mixte, par année, à Paris et de confier à des commissions restreintes bilatérales le soin d'examiner les problèmes des relations entre la France et chacun des trois Etats équatoriaux. Et comme le Gabon, ainsi que nous le verrons, rejoignit par la suite ses anciens partenaires au sein des institutions

communes définies par les accords quadripartites : Conseil de défense, Fondation d'Enseignement supérieur, on peut tenir pour plus apparente que réelle la scission intervenue entre la République Gabonaise et les trois autres Etats équatoriaux au moment de la signature des accords de coopération.

L'échec du projet d'une Union politique intéressant les seuls Etats de l'ancienne AEF va surtout avoir comme conséquence principale l'entrée du Cameroun dans le concert des nouveaux Etats indépendants de l'Afrique centrale.

Avec une population égale à celle de l'ensemble des Républiques de l'ex-AEF, un stade de développement économique relativement plus avancé, occupant une position géographique désignant son territoire comme une des portes naturelles vers la mer du Tchad et de la RCA, le Cameroun devait tout naturellement exercer une attraction grandissante vis-à-vis des anciens territoires de la Fédération d'AEF à partir du moment où, cette Fédération ayant disparue, les efforts pour la reconstruire sous une forme nouvelle n'avaient pas abouti. Il apparaît d'ailleurs comme normal que le Cameroun ait retrouvé en Afrique Centrale une influence importante au moment où disparaissait une Fédération qui ne s'était constituée qu'à regret sans lui. En effet, lorsqu'au lendemain de la première guerre mondiale fut discuté le statut de l'ancienne colonie allemande du Kamerun, la France, après avoir recouvré la pleine souveraineté des territoires cédés à l'Allemagne par le traité du 4 novembre 1911, espéra bien pouvoir occuper en pleine souveraineté aussi et non par l'effet d'un mandat de la S.D.N. le Kamerun proprement dit afin de l'intégrer à l'AEF. Réalisée à une époque où la construction du chemin de fer Congo-Océan n'avait pas encore été entreprise, cette intégration aurait certainement donné à l'Afrique équatoriale, dans les domaines des transports, de l'économie et de l'administration une orientation très différente de celle qui fut la sienne. En effet, colonie allemande depuis 1884, le Cameroun avait été méthodiquement mis en valeur et les Français se trouvèrent en présence d'un programme laissé en cours d'exécution à l'ouverture des hostilités. Le chemin de fer Douala-Esséka était déjà en exploitation. Prolongée jusqu'à Yaoundé, cette voie ferrée devait ensuite se diriger vers le Tchad, qu'atteignait déjà une route carossable. Une autre voie rejoignant Ouesso, sur la Sangha navigable, avec embranchement vers Zinga sur l'Oubangui, devait être l'ébauche du grand projet allemand d'un chemin de fer transafricain reliant Douala et le Cameroun à Dar-Es-Salam et le Tanganyka. Après qu'un décret du 8 juillet 1917 eut placé le Commissaire de la République dans les territoires de l'ancien Cameroun occupés par les forces françaises, sous l'autorité du Gouverneur Général d'AEF, une décision prise le 7 mai 1919 par le Conseil des Cinq à la Conférence de la Paix stipula,

en ce qui concerne le Togo et le Cameroun, que : « la France et la Grande-Bretagne établiront de concert leur futur statut qu'elles recommanderont à la Ligue des Nations ». Pour ces anciennes colonies allemandes, à la différence de toutes les autres, le mot « mandat » n'avait pas été prononcé. Dans un discours à l'Assemblée nationale, le 17 septembre 1919, le ministre des Colonies, M. Simon, se félicita tout d'abord de l'attribution à la France du Cameroun dont le grand avantage était de « nous donner enfin la clef de cette porte naturelle vers la mer et vers le monde de tout ce haut pays de l'Afrique équatoriale qui, sans elle, serait frappé de stérilité ». Il expliqua ensuite comment il concevait l'administration de la nouvelle colonie : « Sous réserve que nous soit reconnu notre droit de recruter les indigènes, de les employer non seulement pour la défense des territoires nouveaux mais aussi pour celle de la mère patrie, sous réserve aussi que nous puissions établir une Union douanière et administrative entre ces territoires nouveaux et les anciens, que nous gardions notre entière liberté dans les travaux publics, nous sommes décidés à donner à tous les membres de la S.D.N. le régime de la porte ouverte et d'égalité commerciale et fiscale tout en restant maître des tarifs... J'irai même jusqu'à admettre que nous publiions chaque année un livre jaune sur l'administration de ces nouveaux territoires. Bref, nous prétendons administrer sans mandat mais dans l'esprit du mandat. »

Faisant écho à celui du Ministre des Colonies, le discours prononcé en janvier 1920 par le gouverneur général Angoulvant en Commission permanente du Conseil de Gouvernement d'AEF exprime les mêmes préoccupations :

« ... Infiniment plus favorisé que nos autres colonies équatoriales par sa situation géographique, son sol, ses habitants, ses ressources et la salubrité du climat de ses massifs et de ses hauts plateaux, le Cameroun devient le prolongement et le débouché naturels vers l'Océan des vastes terres de l'intérieur de notre Afrique équatoriale... Bien qu'aucune disposition n'ait encore fixé les modalités suivant lesquelles aura lieu l'incorporation de la zone française dans le Gouvernement Général, les rassurantes déclarations faites par M. Henry Simon à la tribune de la Chambre nous donnent d'intéressantes et précieuses indications... Les intérêts supérieurs de l'AEF sont en bonnes mains et nous pouvons attendre en pleine confiance la décision prochaine par laquelle le Conseil Suprême arrêtera le régime du Cameroun. En tout état de cause, les destinées de l'AEF du fait de l'incorporation du Cameroun, intégrale ou sous une forme atténuée, à la Fédération des colonies du groupe, s'annoncent des plus belles... »

Ces espoirs devaient pourtant être déçus. N'ayant pu obtenir la

pleine souveraineté sur l'ancienne colonie allemande, le gouvernement français décida, par l'article I du décret du 23 mars 1921, que les pays dépendant de l'ancien Cameroun occupés par la France formaient un territoire spécial. Et la Convention de Londres du 20 juillet 1922, plaçait définitivement ce territoire sous le mandat français.

L'AEF et le Cameroun allaient donc poursuivre indépendamment l'un de l'autre leurs développements respectifs. Le Congo-Océan fut construit de 1923 à 1934 et devint, avec son prolongement fluvial, l'épine dorsale d'une Fédération dont le centre de gravité se trouvait à l'extrême sud. Venue l'indépendance, l'aboutissement d'un projet de chemin de fer Bangui-Fort-Lamy devait accroître le rôle économique de la voie fédérale, dans le même temps que la création de l'URAC aurait maintenu sur le plan politique la cohésion des anciens territoires fédérés.

Nous avons vu comment la tentative d'union politique avait échoué. Cet échec allait être suivi de l'abandon du projet Bangui-Tchad au bénéfice du projet de chemin de fer Transcamerounais au réseau duquel est prévu l'embranchement de voies desservant le Tchad et la RCA. Ce choix va permettre au Cameroun de tenir un rôle de premier plan dans le concert politique des Républiques d'Afrique centrale et faciliter son intégration à l'U.D.E. qui deviendra le 1er janvier 1966, l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (U.D.E.A.C.).

Nous nous proposons donc d'étudier les conséquences de l'accession à l'indépendance et des accords de coopération sur les organismes communs aux nouveaux Etats. Nous montrerons ensuite comment le Cameroun prit place au sein de cette organisation commune dans le même temps qu'était résolu à son avantage le problème des transports dans cette région de l'Afrique.

### A. — *L'indépendance et l'Organisation commune des Etats d'Afrique équatoriale.*

Après l'accès de ses membres à la souveraineté internationale, l'organisation commune des Etats d'Afrique équatoriale va poursuivre son existence tout en se transformant. Certains organismes vont disparaître comme l'Office des P. et T. et l'Institut équatorial de recherches géologiques et minières. D'autres institutions au contraire, héritées de la Communauté, vont venir enrichir le domaine des compétences gérées en commun par les nouveaux Etats. Ce sont : la Banque centrale des Etats d'Afrique équatoriale et du Cameroun, le Conseil de Défense

équatorial, la Fondation de l'Enseignement supérieur en Afrique équatoriale. Nous allons voir tout d'abord comment ont évolué les organismes communs existants avant l'indépendance.

I. *Evolution des organismes communs existants.*

a) *Conférence des Chefs d'Etat de l'Afrique équatoriale.*

A partir du 8 avril 1961, la Conférence des Premiers Ministres des Etats d'Afrique équatoriale se dénomma « Conférence des Chefs d'Etat de l'Afrique équatoriale ». Assurant la tutelle des organismes et services inter-Etats, définissant la politique commune des Etats dans les domaines de l'économie, des douanes, de la fiscalité, des transports, des P. et T., de la Fonction publique, de l'Enseignement Supérieur, la Conférence demeura l'institution fondamentale de l'organisation commune des Etats équatoriaux. Son rôle tutélaire fut renforcé par la création par un acte du 21 juin 1961 d'un « Fonds de réserve commun aux organismes et services inter-Etats de l'Afrique équatoriale », par un acte du 27 mars 1962 d'un « Service du contrôle financier des Etablissements inter-Etats et des services rattachés au secrétariat général de la Conférence », et par un acte du 24 octobre 1964 d'une « Agence comptable inter-Etats ».

Le « *Fonds de réserve commun* » est rattaché au budget du secrétariat permanent de la Conférence. Il est alimenté par le versement des soldes bénéficiaires constatés en fin d'exercice dans les budgets des organismes et services inter-Etats. Les opérations sur ce fonds, pour lequel un compte est ouvert à la Banque Centrale des Etats d'Afrique équatoriale et du Cameroun, doivent être autorisées par un acte spécial de la Conférence qui détermine leur affectation. Les fonds de réserve des budgets de l'A.T.E.C., de l'Institut équatorial de recherches et d'études géologiques et minières et de l'Office des P. et T. étaient du même coup supprimés et les sommes existant à ces fonds devaient être reversées au fond commun. Cependant, la Conférence des Chefs d'Etats du 18 octobre 1965 rétablit le « Fonds de réserve spécial de l'A.T.E.C. » dont le plafond est fixé à 300 millions de francs CFA et qui est alimenté par un prélèvement de 1 % sur les recettes d'exploitation ; comme entre temps avait été prononcée la dissolution de l'I.E.R.G.M. et de l'Office équatorial des P. et T., le « fonds de réserve commun » ne fut pratiquement plus susceptible d'être alimenté que par les soldes éventuels des budgets du Service commun du Contrôle du Conditionnement et du Central mécanographique.

Le « *Service du contrôle financier* » est dirigé par un contrôleur financier nommé par la Conférence des Chefs d'Etat. Avant la création

de ce nouveau service, le contrôle financier des établissements inter-Etats et des services rattachés au secrétariat permanent de la Conférence avait été provisoirement assuré, à compter du 1er janvier 1960, par le contrôleur financier de la République du Congo, suivant les dispositions d'un arrêté du 7 décembre 1959 de la Conférence des Premiers Ministres d'Afrique équatoriale. Le nouveau service est rattaché au secrétariat de la Conférence et son budget annexé au budget du dit secrétariat. Le contrôleur financier tient la comptabilité des dépenses engagées et suit celle des ordonnancements. A cet effet sont soumis à son visa préalable : les engagements de dépenses ; les mandats et ordres de paiement ; les conventions, contrats et marchés ; les actes concernant le recrutement, l'affectation, l'avancement et les modes de rémunération du personnel. En cas de refus de visa du contrôleur financier, le Président de la Conférence des Chefs d'Etat pour les services rattachés ou le Président du Conseil d'administration de l'établissement inter-Etats intéressé peut prendre la décision de passer outre. Enfin le contrôleur financier donne son avis sur les projets de budgets, les projets de modification de ces budgets et les projets d'actes de toute nature ayant des répercussions financières et budgétaires, en particulier les modifications de tarifs.

L'« *Agence Comptable inter-Etats* », dont l'organisation et le fonctionnement ont été fixés par un acte du 5 décembre 1964, assure la gestion financière et comptable des organismes inter-Etats et des services communs rattachés au secrétariat général, à l'exception de l'ATEC. Avant la création de l'Agence, la gestion financière et comptable de l'organisation commune aux Etats d'Afrique équatoriale était assurée par les soins du service du Trésor que la République Française avait accepté de maintenir dans les anciens territoires de l'AEF en application des protocoles annexes aux Conventions relatives aux relations du Trésor français et du Trésor de chacun des dits Etats : Convention du 12 janvier 1960 entre la France et le Congo, du 19 mars 1960 entre la France et le Tchad, du 22 mars 1960 entre la France et le Gabon, du 4 avril 1960 entre la France et la RCA. Ces conventions créaient en théorie dans chaque Etat des trésoriers nationaux, nommés et contrôlés par les gouvernements des Etats. Mais avant que l'installation de ces trésoreries soit pratiquement réalisée, la France, à titre provisoire, assura l'exécution des opérations du Trésor des nouveaux Etats, et comme avant l'indépendance, c'était le trésorier-payeur de Brazzaville, ancien trésorier-payeur d'AEF, qui assurait la gestion financière et comptable des organismes inter-Etats et services communs. Cette situation provisoire dura jusqu'à la fin de l'année 1964, date à laquelle furent nommés un trésorier du Congo et un trésorier du Tchad. Dans le courant de l'année 1965 furent installés à leur tour une trésorerie de la RCA et une trésorerie du

Gabon. La France ne conservait plus que des Payeurs de France auprès des Ambassades de France dans chacun des Etats. Mais se posait alors, avec le remplacement du service du Trésor français par des Trésors nationaux, le problème de la gestion financière et comptable des organismes et services communs. Ce problème fut résolu en deux étapes. Tout d'abord, le 24 octobre 1964, jour même de la création de l'Agence comptable inter-Etats, une décision du Président de la Conférence des Chefs d'Etat stipulait que les paieries de France à Brazzaville et Fort-Lamy, les trésors français à Bangui et Libreville, tiendraient dans leurs écritures la comptabilité des recettes douanières réalisées pour le compte d'un ou plusieurs Etats et celles des recettes et dépenses des organismes inter-Etats et des services communs. Les trésoriers de chaque Etat de l'Afrique équatoriale devaient habiliter les Payeurs de France ou comptables français des autres Etats à effectuer des recouvrements pour leur compte. Les prélèvements de 3,5 % (bureaux communs des douanes) et 20 % (Fonds de solidarité) et les diverses perceptions effectuées par les Trésors nationaux pour le compte de fonds et d'organismes inter-Etats étaient centralisés à la Paierie de France à Brazzaville qui en assurait la répartition conformément aux états produits par la direction des bureaux communs des douanes. Les versements à effectuer par les trésoriers nationaux pour réaliser cette centralisation devaient parvenir à la Paierie de France à Brazzaville au plus tard le 15 du mois suivant la constatation de la recette.

Ainsi, en attendant la mise en place du réseau comptable inter-Etats, la gestion financière et comptable des organismes inter-Etats et des services communs a été confiée aux paieries de France auprès des Etats d'Afrique équatoriale.

Dans une deuxième étape, le réseau comptable inter-Etats sera progressivement installé et prendra la relève des paieries de France. Son organisation et son fonctionnement ont été fixés par un acte du 5 décembre 1964 de la Conférence des Chefs d'Etat. Ce réseau comprend :

— une agence à Brazzaville ;
— des sous-agences à Bangui, Berbérati, Bouar, Pointe-Noire, Dolisie, Fort-Lamy, Fort-Archambault, Abéché, Moundou.

L'installation de l'agent comptable inter-Etats dans ses fonctions à Brazzaville ainsi que la remise du service faite par le payeur auprès de l'Ambassade de France au Congo seront constatées par un procès verbal. Et, dès son entrée en fonction, l'agent comptable ouvrira dans ses écritures des comptes identiques à ceux tenus antérieurement par le payeur auprès de l'Ambassade de France au même titre.

Avec la nouvelle réforme, c'est le réseau comptable inter-Etats

qui assure le recouvrement des recettes douanières et c'est l'agent comptable inter-Etats qui les centralise et en assure la répartition entre les Etats. Il centralise également les prélèvements en faveur du Fonds de solidarité et du budget des bureaux communs des douanes et les diverses perceptions effectuées par les trésors nationaux pour le compte du service du contrôle du conditionnement et l'ATEC. Les versements à effectuer par les trésoriers nationaux doivent parvenir à l'agent comptable inter-Etats au plus tard le 15 du mois suivant celui au cours duquel la recette a été prise en charge. A défaut, l'agent comptable en rend compte au secrétaire général de la Conférence des Chefs d'Etat qui en informe le Président de la Conférence. Dès réception des versements provenant des trésors nationaux, l'agent comptable procède à la répartition du Fonds de solidarité conformément aux pièces produites par le directeur des bureaux communs des douanes. Afin d'assurer une réception rapide des transferts, ceux-ci doivent être effectués dans tous les cas par l'intermédiaire de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique équatoriale et du Cameroun.

Des comptes spéciaux sont ouverts dans les écritures de l'agent comptable pour l'exécution des budgets : des bureaux communs des douanes ; du service du contrôle du conditionnement ; de l'atelier mécanographique ; de l'agent comptable inter-Etats. L'ATEC disposant d'un agent comptable qui lui est propre, l'agent comptable inter-Etats ne tient dans ses écritures qu'un compte de règlement avec l'agent comptable de l'ATEC.

L'organisation commune des Etats d'Afrique équatoriale : établissements publics inter-Etats et services communs, tous placés sous la tutelle de la Conférence des Chefs d'Etat, employant un nombre assez important de fonctionnaires, nous allons maintenant nous pencher sur le statut et les problèmes posés par cette « *fonction publique inter-Etats* ».

Les fonctionnaires au service des établissements publics inter-Etats peuvent être titulaires, c'est-à-dire appartenir à un cadre de la fonction publique de leur pays d'origine, ou non titulaires. Les personnels titulaires mis à la disposition des établissements publics inter-Etats conservent, quel que soit leur cadre d'origine, leur qualité de fonctionnaires de l'Etat dont relève leur cadre et l'intégralité des droits et prérogatives attachés à leur statut.

Le personnel titulaire dont a besoin l'ATEC est mis à la disposition de l'Agence suivant des conventions particulières conclues entre le Ministère de l'Etat intéressé et le Conseil d'Administration de l'établissement. Les directeurs de chacun des organismes composant l'ATEC notent le personnel titulaire suivant les règles propres à chacun des cadres dont il relève.

La convention portant création de l'Office équatorial des Postes et Télécommunications stipulait que le personnel des cadres des postes et télécommunications propres à chaque Etat, mis de plein droit à la disposition du directeur de l'Office, servaient dans la mesure du possible dans l'Etat dont ils étaient originaires. Le directeur de l'Office notait ce personnel titulaire suivant les règles propres à chacun des cadres dont il relevait.

Quant au personnel non titulaire, ce sont le ou les directeurs des Etablissements inter-Etats qui en opèrent le recrutement ou le licenciement après fixation par les Conseils d'Administration des modalités de son recrutement, de sa rémunération et des règles de sa gestion.

Le recrutement du personnel nécessaire au fonctionnement de l'Institut équatorial de recherches et d'études géologiques et minières est effectué par le directeur de l'Institut. Il provoque la mise à disposition des fonctionnaires titulaires qui continuent d'être gérés par leur administration ou établissement public d'origine du point de vue du déroulement de leur carrière. Il arrête les conditions d'engagement du personnel non titulaire recruté sur contrat au siège de l'Institut en application de la législation de l'Etat du lieu de recrutement et dans les conditions de rémunération et de règles de déroulement de carrière en vigueur dans cet Etat pour le personnel similaire. Le directeur note le personnel de l'Institut, décide de son emploi et met éventuellement fin à ses fonctions dans l'Institut.

Les fonctionnaires employés par le Secrétariat Général de la Conférence et les services rattachés : bureaux communs des douanes, contrôle du conditionnement, atelier mécanographique, agence comptable inter-Etats, sont régis par un acte du 21 juin 1961 de la Conférence des Chefs d'Etat portant notification aux gouvernements des Républiques de l'Afrique équatoriale de la liste des emplois à pourvoir au Secrétariat Général de la Conférence. Après notification de cette liste par le Président de la Conférence, ce dernier et les Chefs d'Etat intéressés déterminent d'un commun accord la liste des emplois qui pourront être occupés par les fonctionnaires régis statutairement par la réglementation des Etats et mis par eux à la disposition de la Conférence. Cet accord peut être revisé tous les ans. La nomination des candidats agréés est prononcée par décision de l'autorité compétente de la Conférence : secrétaire permanent, chefs de services, pour une durée de deux ans. Au reçu de la notification de nomination, le Chef de l'Etat prononce la mise à disposition. Le Président de la Conférence et les Gouvernements des Etats se réservent le droit de mettre fin à tout moment à la mise à disposition, moyennant un préavis de trois mois. Les chefs de service intéressés font parvenir au gouvernement de la République dont les fonctionnaires sont originaires les appréciations sur leur manière de servir. En cas de

faute, le Président de la Conférence propose au gouvernement de l'Etat dont le fonctionnaire est originaire de prononcer une sanction administrative. Les fonctionnaires mis à la disposition de la Conférence perçoivent les soldes prévues par les textes en vigueur dans l'Etat d'où ils sont originaires ; ils bénéficient des soins, médicaments et hospitalisation pour eux et leur famille dans les mêmes conditions que les fonctionnaires de la République sur le territoire de laquelle ils sont en service.

Cette procédure de mise à disposition prévue par l'acte du 21 juin 1961 a été appliquée à l'Office équatorial des P. et T. par l'acte du 12 décembre 1961 qui modifiait l'organisation de l'Office.

Les relations des organismes inter-Etats avec leur personnel ont soulevé deux sortes de difficultés.

Tout d'abord s'est posé le problème des relations d'un fonctionnaire de ces organismes et du gouvernement de l'Etat dans lequel il sert. Le fonctionnaire relève de l'autorité technique et administrative d'un Directeur mais exerce ses fonctions à l'intérieur d'un Etat auquel, soit il est étranger, soit il n'est pas étranger mais dont le gouvernement, en ce cas, n'est pas maître de l'apprécier. Si donc un conflit naît à l'occasion du travail — en particulier pour des motifs non techniques, comme le comportement social ou l'attitude politique, le fonctionnaire ne peut trouver que difficilement les garanties de l'autorité de sa direction (essentiellement administrative et technique) en face d'un pouvoir politique. Cela est d'autant plus vrai que le Conseil d'Administration ne peut que difficilement être réuni dans des délais utiles. Cet inconvénient n'existe pas pour un fonctionnaire servant sous l'autorité d'un Ministre, politiquement responsable, qui dirige ses travaux, contrôle son action et essaiera de défendre le fonctionnaire pour défendre le Ministère.

Le deuxième problème est celui des moyens dont disposent les organismes inter-Etats pour faire face aux revendications, menaces de grèves et grèves de leurs personnels. Il s'est posé en juillet 1960 lorsque le Conseil d'Administration de l'ATEC donna satisfaction complète aux revendications des agents du CFCO, des ports et des voies navigables dont les syndicats, sur le point d'être débordés par leurs troupes, avaient joué de la menace de grève. On avait parlé en l'occurrence d'une capitulation de la fragile puissance publique inter-Etats et on avait noté que les débats du Conseil d'Administration, privé de la présence de plusieurs ministres qualifiés, s'étaient révélés particulièrement inconsistants et mal conduits. On put alors constater que la formule des établissements publics inter-Etats, heureuse à bien des égards, présentait l'inconvénient de situer les organismes ainsi créés en dehors des structures politiques, en parallèle des autorités gouvernementales. On put se rendre compte qu'une organisation inter-

étatique créée dans un but purement fonctionnel, ne se rattachant pas à une autorité exécutive politiquement responsable elle-même devant une Institution commune, pouvait devenir soudain incontrôlable. Quand il s'agit d'un établissement public indispensable aux transports de trois Etats et, partant, à leur vie économique, on mesure la gravité du problème. On peut se demander aussi à la limite ce qu'il serait advenu s'il y avait eu grève, occupation d'ateliers, manifestations sur la voie publique. Aurait-il fallu attendre que la Conférence des Chefs d'Etat se réunisse et demande l'intervention de la force publique d'un des Etats, en l'occurrence le Congo, contre les grévistes ? Sans doute s'agit-il là d'hypothèses extrêmes mais elles soulignent la limite du pouvoir de tutelle de la Conférence des Chefs d'Etats sur les organismes communs et la difficulté de développer, même dans des secteurs techniques, des moyens d'actions communs sans une construction politique commune appropriée.

Depuis sa création au 1er janvier 1963, la Conférence a examiné 381 affaires, dont 62 relatives aux problèmes économiques, douaniers et fiscaux, 43 à l'Office équatorial des P. et T., 43 au Secrétariat général, 38 à des Conventions inter-équatoriales, 35 aux relations internationales, 34 aux biens communs, 30 à l'ATEC et 22 à la liquidation de l'ancien groupe de territoires. Cependant l'importance de son rôle devait se ressentir de la disparition d'établissements publics communs comme l'Institut d'études géologiques et minières, supprimé le 1er janvier 1962 et l'Office équatorial des P. et T., supprimé le 1er janvier 1965. A dater du 1er janvier 1966, à côté de la Conférence des Chefs d'Etat d'Afrique équatoriale qui demeure, a été institué le Conseil des Chefs d'Etat de l'U.D.E.A.C., les membres de l'ancienne AEF restant solidaires au sein d'une Union où est venue les rejoindre la République fédérale du Cameroun.

b) *L'Union Douanière Equatoriale.*

Après l'accession de ses membres à l'indépendance, trois mesures vont contribuer à consolider l'Union douanière équatoriale :

— tout d'abord la signature par les quatre Etats, le 12 novembre 1960, d'une Convention sur le régime des investissements, à partir de laquelle furent élaborés les codes nationaux ;

— ensuite la dénonciation au mois de juin 1961, dans une lettre commune adressée au GATT par les quatre anciens territoires de l'AEF, du régime douanier résultant de l'acte de Berlin et de la Convention de Saint-Germain-en-Laye, dénonciation suivie de l'institution par un acte du 27 juin 1962 du Comité de direction de l'UDE d'un tarif douanier extérieur commun ;

— enfin l'insertion par un acte du 12 février 1964 dans la

convention portant organisation de l'UDE, d'un titre III nouveau concernant l'harmonisation des projets industriels.

1° *Le Code des investissements.*

Le but recherché par la Convention sur le régime des investissements a été de garantir la sécurité, la liberté et la stabilité des entreprises existantes, de favoriser leur développement et enfin d'inciter des activités nouvelles à venir se créer en Afrique équatoriale. Peuvent bénéficier des dispositions de cette Convention toutes les entreprises et établissements, à l'exclusion des activités du secteur commercial.

L'exclusion du secteur commercial a été motivée par le fait que dans ce secteur de l'activité économique les entreprises prennent des risques moindres que dans l'industrie et obtiennent d'emblée une rentabilité normale. On peut se demander pourtant s'il n'y aurait pas intérêt, pour les Etats, à consentir certains avantages limités, sur le plan fiscal, en contre-partie du développement d'un réseau commercial correct à l'intérieur du pays.

Il existe trois régimes d'investissements :

— le régime « A » intéresse les entreprises dont les activités sont limitées au territoire d'un seul Etat ;

— le régime « B » vise les entreprises dont le marché s'étend aux territoires de deux ou plusieurs Etats ;

— le régime « C » concerne les entreprises d'une importance capitale pour le développement économique d'un Etat, mettant en jeu des investissements élevés.

L'agrément aux régimes « A » et « C » est donné par le gouvernement de l'Etat intéressé, celui au régime « B » par le Comité de direction de l'U.D.E.

L'agrément au régime « A » comporte, de droit, les avantages fiscaux suivants :

— admission des matériels d'installation et d'équipement aux taux réduits de droit d'entrée et de taxe sur le chiffre d'affaire à l'importation prévus pour la législation douanière en vigueur ;
— exonération pour une période déterminée, définie en considération de la nature et de l'importance de l'activité agréée :

*a*) des droits et taxes d'entrée sur les matières premières et produits entrant intégralement ou pour partie de leurs éléments dans la composition des produits ouvrés ou transformés ;

*b*) des droits et taxes sur les matières premières ou produits

qui sont détruits ou perdent leur qualité spécifique au cours des opérations directes de fabrication ;

— détermination dans la décision d'agrément :

*a*) du taux des droits de sortie, qui peuvent être réduits ou nuls, applicables aux produits préparés, manufacturés ou industrialisés, exportés par l'entreprise ;

*b*) du montant de la redevance foncière, minière ou foncière ;

*c*) exemption temporaire et réduction de l'impôt sur les bénéfices, des impôts fonciers et de la patente telles que prévues par les codes des impôts des Etats.

En plus de ces exonérations temporaires de droits, taxes ou impôts, l'agrément au régime « A » prévoit que pendant la durée de la période d'agrément, aucune fiscalité nouvelle ne peut être appliquée à l'entreprise en addition des droits, impôts ou taxes existant à la date de l'octroi de l'agrément.

L'agrément au régime « C » permet l'octroi d'un régime fiscal de longue durée, c'est-à-dire la garantie d'une fiscalité stabilisée sur longue période (25 à 30 ans). Les exonérations temporaires ne revêtent plus qu'une importance secondaire. L'essentiel est que, pendant la période d'application, toute disposition législative ou réglementaire qui aurait pour effet de contredire les prescriptions du régime fiscal stabilisé garanti à l'entreprise ne sera pas applicable.

Toutefois, en cas de modification du régime fiscal de droit commun, l'entreprise pourra demander le bénéfice de ladite modification.

L'agrément au régime « B » comporte, tout d'abord, de droit, l'admission au bénéfice du régime de la « taxe unique ». Il octroie ensuite les avantages fiscaux suivants :

— admission des matériels d'installation et d'équipement aux taux réduits des droits et taxes d'entrée ;

— exonération des droits et taxes perçus à l'entrée sur les matières premières et les produits essentiels utilisés pour l'obtention des produits fabriqués dans leur forme de livraison au commerce ;

— exonération de toutes taxes intérieures sur les produits ou marchandises fabriquées ainsi que sur les matières premières ou produits essentiels d'origine locale entrant dans leur production.

Le Comité de direction de l'UDE peut aussi décider dans le cadre de l'agrément au régime « B » :

— de l'exemption de la taxe unique pour les produits fabriqués destinés à l'exportation hors de l'UDE ;

— d'admettre la déduction, pendant une période déterminée, de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, d'une fraction de la part du bénéfice réellement réinvesti au cours de la période considérée ;

— de l'extension du bénéfice de toutes dispositions plus favorables qui pourraient intervenir dans la législation fiscale et douanière inter-Etats ou d'un Etat.

Le Comité de direction qui agrée les entreprises au régime « B » et fixe les conditions de cet agrément peut retirer l'agrément sur proposition de l'Etat où s'exerce l'activité de l'entreprise.

En plus des régimes d'investissements dont nous venons de parler, la Convention du 12 novembre 1960 prévoit que des entreprises peuvent passer avec un gouvernement une convention d'établissement leur imposant certains engagements et leur accordant certaines garanties. Ces conventions ne sont pas considérées comme un « régime d'investissement ». Il peut y avoir concession d'un régime privilégié sans convention d'établissement et conclusion d'une convention d'établissement sans admission à un régime privilégié. Toutefois, dans la réalité, il y a le plus souvent cumul du régime et de la convention. La conclusion d'une convention d'établissement permet à l'entreprise de bénéficier pour son exploitation de conditions de stabilité dans d'autres domaines que la fiscalité, tels que :

— liberté des mouvements de fonds, de rapatriement des capitaux et des transferts à l'intérieur et hors de la zone franc ;

— stabilité de la commercialisation des produits et d'écoulement de leur production ;

— garanties d'accès et de circulation de la main-d'œuvre, liberté de l'emploi et libre choix des fournisseurs et prestataires de service.

En contre-partie le projet d'établissement soumis par l'entreprise doit présenter une importance particulière et notamment concourir à l'exécution des plans de développement économique et social du pays. L'entreprise s'engage à respecter des programmes d'équipement et de production minima et à assumer, quant à la formation professionnelle et aux réalisations de caractère social, les obligations prévues aux dits programmes.

Ainsi la Convention du 12 novembre 1960 a donné aux quatre Etats de l'Afrique équatoriale un modèle à partir duquel ils ont pu élaborer, sans discordances fâcheuses, leurs propres codes nationaux d'investissements. Elle a, de plus, accordé un régime particulier aux entreprises dont l'intérêt dépasse le cadre d'un seul Etat et pour lesquelles l'agrément dépend alors d'une décision du Comité de Direction de l'UDE.

### 2° *L'harmonisation des projets industriels.*

Si les dispositions de la Convention du 12 novembre 1960 sur le régime des investissements constituent autant d'incitations à l'établis-

sement d'industries nouvelles viables et rentables à l'intérieur de l'U.D.E., encore faut-il que cet établissement ne soit pas anarchique, qu'il ne soit pas une source de surenchères entre les Etats et que chacun de ceux-ci ait la possibilité de participer au mouvement général d'expansion et de profiter du développement des autres Etats membres grâce à l'accroissement des débouchés qui en résultera pour ses propres produits. C'est dans ce but qu'un acte du 12 février 1964 de la Conférence des Chefs d'Etat modifia la Convention portant organisation de l'U.D.E. en y insérant un chapitre III nouveau intitulé : « Harmonisation des Projets industriels ».

Instituant entre eux une procédure d'harmonisation et de coopération, les Etats décidaient de communiquer au Comité de direction de l'Union douanière tout document concrétisant une étude en matière de projets industriels, intéressant le marché de plusieurs Etats contractants. Ces documents devaient être adressés au secrétaire général de la Conférence des Chefs d'Etat qui en saisissait le Comité. Celui-ci examinait les documents ; s'il émettait un avis favorable à l'unanimité, il pouvait être donné suite au projet ; dans tous les autres cas et à la demande d'une ou plusieurs délégations, le document était adressé à un organisme d'études désigné par le Comité. Cet organisme adressait son rapport au secrétaire général de la Conférence qui en saisissait le Comité. Si celui-ci émettait un avis favorable à l'unanimité au projet présenté, il pouvait lui être donné suite ; si l'unanimité n'était pas réalisée, la décision définitive appartenait à la Conférence des Chefs d'Etat.

Nous verrons plus loin comment le Traité du 8 décembre 1964 instituant l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale a repris à son compte, dans sa troisième partie consacrée à l'harmonisation des plans de développement et à la coopération industrielle, cette procédure d'harmonisation insérée dans la Convention portant organisation de l'U.D.E.

### 3° *La dénonciation de la Convention de Saint-Germain-en-Laye et l'établissement d'un tarif douanier extérieur commun.*

Au cours d'une réunion tenue les 10 et 11 octobre 1960 à Bangui, le Comité de direction de l'U.D.E. émit un vœu demandant « que le problème de la révision du régime du Bassin Conventionnel du Congo soit examiné le plus tôt possible par le Comité et qu'un projet de lettre soit soumis à la signature des quatre Premiers Ministres, lors de la prochaine réunion de la Conférence, pour être adressée au Président du Gouvernement Français ».

Jusqu'à leur accession à l'indépendance en 1960, le problème

juridique de la validité des accords commerciaux de la Convention de Saint-Germain-en-Laye signés par le Gouvernement métropolitain pour les territoires du bassin du Congo ne s'était pas posé. Une « décision » du Président de la Communauté du 12 juin 1959 avait implicitement maintenu sous le régime de la « porte ouverte » les nouveaux Etats autonomes de l'Afrique équatoriale. Cette « décision » stipulait en effet que « chaque Etat ou groupe d'Etats peut avoir un tarif douanier propre opposable aux pays tiers, sous réserve des accords internationaux ».

L'AEF toute entière, il est vrai, ne tombait pas en principe sous l'application du régime du « bassin conventionnel ». En relevaient seuls, pour tout ou partie de leur territoire, l'Oubangui-Chari et le Moyen-Congo ; mais des raisons de commodité administrative avaient conduit à élargir cette zone de non-préférence tarifaire à l'ensemble de la Fédération, le Tchad et le Gabon compris. Toutefois, l'assimilation du Gabon avait été relativement récente. La loi du 13 avril 1928 sur le régime douanier colonial consacrait la division des territoires de l'ancienne AEF en deux parties soumises à un régime douanier différent. La majeure partie du Gabon était classée parmi les colonies qui accordaient un régime préférentiel aux produits métropolitains et algériens, alors que le reste de la Fédération était considéré comme « colonie de la porte ouverte ». Il en résultait qu'au Gabon les produits étrangers devaient supporter, outre les droits fiscaux d'entrée appliqués uniformément à toutes les marchandises importées quelles que soient leur origine ou leur provenance, une surtaxe constituant un véritable droit de douane. Dans les autres territoires de la Fédération, seuls les droits fiscaux d'entrée étaient perçus sur toutes les marchandises importées, sans tenir compte de leur origine et de leur provenance. Les inconvénients de cette situation devinrent difficilement supportables lorsqu'en 1940, l'AEF fut coupée de la métropole ; et pour y remédier, un décret du 21 septembre 1940 unifia le régime douanier de l'AEF en appliquant au Gabon la législation en vigueur dans le reste de la Fédération. Si une délibération du Conseil de Gouvernement de l'AEF, en date du 30 mai 1947, abrogea provisoirement le décret du 21 septembre 1940, une nouvelle délibération d'avril 1949 du Grand Conseil d'AEF porta annulation de la délibération de mai 1947 tendant au rétablissement du régime douanier préférentiel au Gabon et consacra ainsi l'assimilation du Gabon aux autres territoires de l'AEF soumis au régime du Bassin Conventionnel du Congo.

Dans la lettre qu'ils adressèrent le 18 novembre 1960 au Premier Ministre de la République Française, les quatre Chefs de gouvernement exposèrent les raisons qui les incitaient à dénoncer la Convention de Saint-Germain-en-Laye. Ces raisons étaient tout d'abord d'ordre

économique : il s'agissait d'instaurer un régime tarifaire qui protégea les industries naissantes de l'U.D.E., qui réserva des préférences aux Etats apportant leur aide financière aux Républiques équatoriales et qui permit de négocier des droits de douane avec les pays qui étaient en même temps leurs clients et leurs fournisseurs. Du point de vue politique, la dénonciation permettait surtout aux jeunes Etats équatoriaux de réaliser un acte de portée internationale qui affirmait, d'une manière spectaculaire, leur pleine et entière souveraineté.

Le gouvernement français n'était pas favorable à la dénonciation et estimait que la solution la plus satisfaisante consistait à s'inspirer du précédent créé en 1956 par la Fédération des Rhodésies et du Nyassaland qui, sans dénoncer la Convention de Saint-Germain, avait étendu son tarif douanier, qui comportait la préférence impériale, à la partie de son territoire situé dans le Bassin Conventionnel et était parvenu à faire enregistrer ce tarif par le G.A.T.T. lors de la 11e session de cet organisme. Cette procédure n'apportait sans doute, en droit strict, aucune dérogation aux obligations nées des Traités de Berlin et de Saint-Germain. Toutefois les Etats signataires de ces actes qui, excepté le Portugal, étaient membres du G.A.T.T. et avaient accepté au sein de cet organisme la modification du régime douanier proposée par la Fédération des Rhodésies et du Nyassaland ne pouvaient plus opposer à celle-ci la violation de la Convention de Saint-Germain-en-Laye.

Cependant les Républiques d'Afrique équatoriale ne devaient pas s'inspirer de ce précédent et, par une lettre en date du 21 mars 1961 adressée au Secrétaire Exécutif du G.A.T.T. par le Président du Comité de Direction de l'U.D.E., les Parties contractantes à l'Accord Général furent informées que les « quatre Républiques constituant l'Union Douanière Equatoriale se considéraient comme dégagées des obligations découlant de la Convention de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 et impliquant une limitation de leurs droits à régler comme elles l'entendaient le régime de leur commerce extérieur ».

La dénonciation de la Convention de Saint-Germain-en-Laye allait permettre l'établissement d'un tarif douanier extérieur commun aux quatre Etats de l'U.D.E. et au Cameroun. Elaboré dans le cadre des réunions de la Commission mixte UDE-Cameroun que nous étudierons plus loin, ce tarif, institué par l'acte 16/62 en date du 27 juin 1962 du Comité de Direction de l'U.D.E. et le décret 62/DF/223 du 27 juin 1962 du Gouvernement Camerounais, entra en vigueur à compter du 1er juillet 1962.

Aux termes de ces textes, sont exonérés des droits de douane inscrits au tarif douanier extérieur commun, les marchandises et produits importés ou originaires de France et des Etats de l'U.A.M.C.E. De plus l'application du tarif est suspendue à l'égard des pays membres

de la C.E.E., autres que la France. Le tarif n'est pas applicable aux entreprises industrielles bénéficiant d'un agrément à un régime quelconque des Codes d'Investissements ; il ne l'est pas non plus aux produits et marchandises bénéficiant d'exemptions ou de réductions de droits et taxes d'entrée prévues par les réglementations en vigueur. Des dérogations ont également été prévues en raison des relations douanières particulières existant entre la République Fédérale du Cameroun et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord.

Les taux des droits inscrits au tarif commun constituent le tarif minimum ; il est prévu la possibilité de créer un tarif général, « tarif de bataille » triple du tarif minimum, applicable à certains pays ou pour certains produits déterminés.

Sur le plan technique, le principal problème à résoudre avait été celui du niveau des droits : établirait-on un tarif élevé ou bas ? Il fallait en effet tenir compte des répercussions possibles sur le coût de la vie, d'une négociation du tarif dans le cas où les Etats seraient admis au GATT et enfin, pour l'avenir, de la protection tarifaire des industries naissantes ou en projet. Une recommandation du Comité de Direction de l'U.D.E. avait d'abord prescrit que « chaque Etat procède à une étude approfondie des droits de douane qu'il désirerait voir adopter en tenant compte de ses intérêts économiques, commerciaux et budgétaires et des protections dont il aurait besoin en vue de son industrialisation ». Puis, au cours d'une réunion tenue à Douala, le 27 avril 1962, par les ministres et les experts des cinq Etats, furent dégagés les principes généraux suivants :

— le tarif extérieur commun se superposera aux différents droits et taxes fiscaux en vigueur à l'importation dans les cinq Etats ;

— aucune suspension unilatérale ne sera provoquée par l'un ou l'autre des Etats signataires, sous réserve de l'application de la législation destinée à favoriser les investissements ;

— il est prévu la possibilité d'établir des contingents tarifaires à droit réduit ou nul pour l'importation de produits présentant un intérêt certain pour l'approvisionnement des industries locales ou pour l'équipement des Etats, de même que pour ceux qui constituent un élément traditionnel de l'alimentation des habitants.

Enfin les taux proprement dits furent déterminés, produit par produit, au cours de longues séances de travail, en fonction principalement du degré d'élaboration des marchandises, le taux maximum étant de 30 % pour les produits les plus élaborés. Pour un nombre assez considérable de marchandises qui faisaient l'objet de contingents tarifaires à droit nul, le rétablissement progressif du droit d'entrée a été décidé en 1963, par fractions de 20 %, sur une période de cinq ans.

L'adoption d'une Convention sur le régime des investissements et d'une procédure d'harmonisation des projets industriels, la mise en place d'un tarif douanier extérieur commun sont autant de décisions qui permettent d'attribuer à l'UDE le rôle majeur dans le maintien de la solidarité entre les Etats de l'Afrique équatoriale après leur accession séparée à l'indépendance. Ce succès de l'UDE a été très largement favorisé et rendu possible par le développement du régime de la « taxe unique » qui a toujours bénéficié d'une assez grande faveur, auprès des industriels qui ont découvert grâce à lui la possibilité de bénéficier d'une fiscalité simplifiée et avantageuse, et auprès des Etats qui ont reconnu que si l'essor industriel de la zone douanière demandait nécessairement quelques sacrifices, ceux-ci étaient supportables sous le régime de la taxe unique et non en régime de libre circulation. Au 1er janvier 1965, 31 industries fonctionnaient sous le régime de la taxe unique dans l'UDE et un nombre élevé de dossiers étaient en cours d'étude. C'est donc cette fiscalité originale qui a permis, pour une large part, le maintien et le développement d'un marché unique entre les Etats.

Cependant, si l'UDE a fait amplement la preuve de son utilité et de sa vitalité, des difficultés ont parfois surgi lors de son fonctionnement. C'est ainsi que les Etats, en vue de se procurer des ressources nouvelles, au lieu de demander, comme il aurait été normal, le relèvement des droits d'entrée, ont bien souvent institué des taxes intérieures, des taxes de consommation, des Fonds routiers frappant essentiellement les marchandises importées et se substituant à une élévation des droits d'entrée. Cette procédure présentait l'avantage d'éviter aux Etats d'accroître leur participation au Fonds de Solidarité.

C'est ainsi de même que le fonctionnement du régime de la taxe unique pouvait soulever des difficultés. En effet l'industriel qui désirait être soumis au régime de la taxe unique en faisait la demande au Gouvernement de l'Etat sous la juridiction duquel il se trouvait placé et qui saisissait le Comité de Direction qui prenait une décision. Or cette décision n'avait pas un caractère obligatoire et si l'industriel n'était pas satisfait des conditions qui lui avaient été consenties et en particulier du taux de la taxe, il pouvait préférer le « statu quo ». Mais si les produits qu'il fabriquait atteignaient, en libre circulation, le marché d'autres Etats de l'Union, ceux-ci créaient des taxes intérieures, perturbant ainsi le fonctionnement du système. Cet inconvénient ne serait pas apparu si les décisions du Comité de Direction, en la matière, avaient eu un caractère obligatoire.

Enfin un acte du 12 février 1964 de la Conférence des Chefs d'Etat a supprimé l'unité de direction des bureaux communs des douanes. Ceux-ci étaient dirigés par un chef de service qui, sous l'autorité du Secrétaire permanent de la Conférence, en assurait la

direction et l'administration. Les bureaux communs implantés dans chaque Etat sont désormais dirigés par un directeur des douanes nommé par le Gouvernement intéressé et qui, responsable de la bonne marche de son service, exerce ses pouvoirs sous la tutelle d'un membre du Gouvernement.

Auprès du Secrétaire Général de la Conférence est placé un directeur des bureaux communs des douanes qui exerce ses pouvoirs sous l'autorité du dit Secrétaire Général et qui reste compétent pour toutes les questions mettant en jeu l'unité de la législation et de la réglementation douanières ainsi que leur application uniforme dans les Etats, pour toutes les questions relatives à la circulation des marchandises entre les Etats et au contrôle des documents dépouillés en statistique, pour l'application de la réglementation sur la taxe unique, pour la centralisation des recettes et leur répartition entre les Etats, enfin pour l'instruction, le règlement et l'application du contentieux douanier sous réserve des compétences dévolues au Comité de Direction et aux directeurs nationaux.

Le directeur des bureaux communs a pouvoir de contrôle sur les bureaux de l'Afrique équatoriale pour ce qui concerne les matières de sa compétence et autorité hiérarchique sur les directeurs nationaux.

Enfin un représentant de chacune des directions nationales des douanes, nommé par son gouvernement, pourra être détaché auprès du directeur des bureaux communs.

Ainsi les bureaux communs des douanes de l'UDE relèvent désormais à la fois de l'autorité des gouvernements des Etats et de celle du Secrétaire Général de la Conférence. Sans doute le directeur des bureaux communs conserve-t-il les compétences nécessaires à la sauvegarde des intérêts communs. On peut cependant craindre des conflits d'autorité et regretter que l'unité de direction des bureaux communs aux Républiques du Congo, de Centrafrique et du Tchad ait été abandonnée quand on sait combien sont étroitement interdépendants les courants commerciaux de ces trois Etats.

c) *Les Organismes à caractère technique.*

1° *L'Agence Transéquatoriale des Communications.*

Après l'accession à l'indépendance des Etats d'Afrique équatoriale, la Convention organique de l'ATEC fut remaniée et complétée par des actes de la Conférence des Chefs d'Etat du 12 décembre 1961, du 11 décembre 1962 et du 11 février 1964.

Le Conseil d'Administration de l'ATEC reçut tout d'abord de la Conférence des Chefs d'Etat qui l'exerçait primitivement, compétence pour homologuer les tarifs et les conditions générales d'application des

tarifs des acconiers, transitaires et transporteurs fluviaux exerçant leur activité sur l'axe Pointe-Noire-Brazzaville-Bangui.

Ensuite, le « Comité économique des communications » institué par la Convention organique de l'ATEC et qui réunissait des représentants des Etats et de tous les utilisateurs de l'ancienne voie fédérale fut remplacé par des Commissions d'usagers créées pour chaque section ou groupe de sections, savoir :

— la commission des usagers du port de Pointe-Noire ;
— la commission des usagers de CFCO et du port de Brazzaville ;
— la commission des usagers des voies navigables et du port de Bangui.

Leurs membres sont choisis parmi les représentants : des chambres de commerce de chaque Etat, des compagnies de navigation maritimes et fluviales, des acconiers, des transitaires, des exploitants forestiers, des services des douanes. Leur rôle est consultatif.

La disparition du « Comité économique des communications » peut s'expliquer par la difficulté qu'il y avait à réunir, le même jour, dans le même lieu, un représentant des manutentionnaires de Pointe-Noire et un délégué des transporteurs routiers du Tchad. Mais si son maniement était difficile, le « Comité économique des communications », d'inspiration fédérale, constituait par contre une plus exacte représentation de la communauté d'intérêts, une plus authentique émanation de la solidarité qui lient entre eux tous les responsables et tous les usagers de l'ancienne voie aéfienne.

Enfin, le 11 février 1964, la Conférence des Chefs d'Etat créait au sein de l'ATEC une nouvelle section intitulée « Voies terrestres ». Cette création faisait suite à une proposition de la République du Congo entérinée par le Conseil d'Administration de l'ATEC, le 21 janvier 1964. Le problème était de confier à l'ATEC l'entretien d'axes routiers inter-Etats aboutissant à des points de la voie transéquatoriale Pointe-Noire-Bangui, de même que le service des voies navigables entretient les affluents de l'axe fluvial Brazzaville-Bangui. Deux axes routiers furent retenus : Dolisie (Congo) - N'Dendé (Gabon) : 283 km ; Bangui (RCA) - Fort-Archambault - Fort-Lamy (Tchad) : 1 222 km. L'entretien de ces routes doit être fait par des brigades mécaniques de rechargement et de reprofilage. La liste du matériel nécessaire, après avoir fait l'objet d'études approfondies, a été soumise au FAC de la République Française qui a accepté d'en financier l'achat (367,8 millions CFA). La Conférence des Chefs d'Etat a par ailleurs autorisé un prélèvement de 30 millions CFA sur le Fonds de Réserve des organismes inter-Etats pour l'édification de la base de Fort-Archambault, siège de la future direction des voies terrestres.

L'ATEC constitue donc toujours un chaînon important de la

solidarité qui unit les Etats équatoriaux. Son rôle s'était déjà accru avant la création de la section « voies terrestres » par la mise en service en 1962 de la voie ferrée Dolisie-Franceville utilisée pour l'évacuation par le CFCO jusqu'à Pointe-Noire du manganèse de la Compagnie Minière de l'Ogoué. Ses pouvoirs sur les différents éléments de la voie transéquatoriale lui permettent d'en assurer le développement harmonieux compte tenu de l'accroissemnt du trafic, afin qu'aucun goulot d'étranglement ne se produise. D'autre part la centralisation financière rend possible une étude des tarifs de bout en bout d'où il résulte une péréquation favorisant au maximum l'économie de chacun des Etats de l'UDE. Il ne faut pas oublier enfin que, bien que la gestion budgétaire des sections soit autonome, la convention organique de l'ATEC précise que les sections à recettes commerciales (Port de Pointe-Noire, CFCO) peuvent être appelées à contribuer à l'équipement des sections dont la gestion pourrait être momentanément déficitaire (voies navigables, voies terrestres). Cette solidarité financière entre les sections est le reflet de la solidarité des Etats au sein de l'ATEC.

2° *L'Office équatorial des Postes et Télécommunications.*

Après l'indépendance, des actes de la Conférence des Chefs d'Etat du 21 juin 1961 et du 12 décembre 1961 remanièrent la convention portant organisation de l'Office équatorial des P. et T. dans le but de déconcenter les pouvoirs du directeur de l'Office, d'africaniser les emplois supérieurs et de confier à un Comité d'Epargne, dans chaque Etat, le soin de fixer les conditions de prêts et dépôts de la Caisse d'Epargne Postale. Ainsi les « délégués » du directeur de l'Office dans chaque Etat, qui étaient nommés par le Président du Conseil d'Administration de l'Office sur proposition conjointe du Premier Ministre de l'Etat intéressé et du directeur de l'Office, furent remplacés par des fonctionnaires obligatoirement choisis parmi les cadres des P. et T. des Etats signataires et nommés par le gouvernement de l'Etat intéressé sur proposition du Ministre de tutelle et simple avis du directeur de l'Office. Ces fonctionnaires prirent le titre de « Directeur des services (Centrafricains, Congolais, Gabonais, Tchadiens) de l'Office équatorial des P. et T. »

Le 4 octobre 1963, le Gouvernement de la République Centrafricaine dénonça la convention du 23 juin 1959 organisant l'Office équatorial des P. et T. et décida que les services de l'Office équatorial près la République Centrafricaine étaient placés sous la tutelle du Ministre chargé des P. et T. et érigés en Office prenant pour compter du 1er janvier 1964 le nom d'Office des Postes et Télécommunications de la République Centrafricaine. A la fin de l'année 1964, le Congo,

le Gabon et le Tchad décidèrent à leur tour de créer leurs propres administrations postales et un acte du 7 décembre 1964 de la Conférence des Chefs d'Etats d'Afrique équatoriale déclara dissous l'Office équatorial des P. et T. et la Caisse d'Epargne Postale. Un autre acte de la Conférence pris à la même date décida que les biens meubles et immeubles situés en RCA à la date du 1er janvier 1964 et au Congo, au Gabon et au Tchad au 1er janvier 1965 étaient attribués en pleine propriété à chacun des Etats. Les charges relatives aux emprunts FIDES devaient être supportées par 1/4 par chaque Etat de l'Afrique équatoriale. Le bâtiment de la direction générale de l'Office à Brazzaville était attribué au Congo contre paiement d'une somme globale de 209 millions dont la répartition entre les autres républiques et les modalités de paiement devaient être fixées par un acte de la Conférence des Chefs d'Etat. Le partage de la fortune personnelle et des biens de la Caisse d'Epargne postale devait être effectué proportionnellement au montant global des avoirs des comptes des déposants de chacun des Etats à la date du 31 décembre 1964.

Un acte de la Conférence en date du 12 février 1965 nomma un syndic liquidateur de l'Office et un autre acte du 9 mars 1965 créa à Brazzaville un Organe liquidateur relevant de la Conférence des Chefs d'Etat de l'Afrique équatoriale et chargé d'assurer la liquidation des biens et services de l'Office et de la Caisse d'Epargne Postale. Aux mêmes fins, le Conseil d'Administration de l'Office équatorial des P. et T. était maintenu en place durant toute la période de l'activité de l'organe liquidateur. Les opérations du syndic devaient être signées :

1° En ce qui concerne l'Office équatorial et la Caisse d'Epargne :

*a*) Pendant la période complémentaire de l'exercice 1964 des budgets de l'Office des P. et T. et de la Caisse d'Epargne Postale, sur la caisse des Agents comptables de ces deux organismes qui étaient maintenus en fonction jusqu'à la reddition des comptes de l'exercice 1964.

*b*) Après la période complémentaire, sur la caisse de l'agent comptable des organismes inter-Etats.

2° En ce qui concerne le budget et les comptes hors-budget de l'Organe liquidateur : sur la caisse de l'agent comptable des organismes inter-Etats.

Le syndic représente l'ancien Office et la Caisse d'Epargne postale en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il administre les biens meubles et immeubles. Il est ordonnateur des budgets et des comptes hors budgets. Les opérations du budget de l'Organe liquidateur sont retracés au cours d'un exercice s'ouvrant le 1er janvier de chaque année.

Le syndic et l'agent comptable des organismes inter-Etats rendent

contradictoirement les comptes du budget à la Conférence des Chefs d'Etat de l'Afrique équatoriale et leurs actes sont soumis au visa préalable du contrôleur financier des organismes inter-Etats.

La liquidation de l'Office équatorial des P. et T. s'annonce comme devant être assez longue. Les 24 et 25 novembre 1965, s'est tenue à Libreville la réunion du Conseil d'Administration de l'Office à laquelle assistaient les délégués des quatre Républiques ainsi que le Secrétaire Général de la Conférence des Chefs d'Etat, le Contrôleur financier des organismes inter-Etats, le Syndic Liquidateur et l'Agent Comptable de l'Office.

3° *L'Institut équatorial de Recherches et d'Etudes géologiques et minières.*

Cet organisme inter-Etats fut dissous par un acte de la Conférence des Chefs d'Etats du 21 juin 1961, la dissolution prenant effet à compter du 1er janvier 1962. Les quatre Etats de l'Afrique équatoriale devenaient, à compter de cette date, co-propriétaires indivis des biens meubles et immeubles appartenant à l'Institut. Le 23 avril 1962 une Convention était passée entre le Congo, la RCA, le Gabon, le Tchad et le Bureau français de recherches géologiques et minières mettant à la disposition de ce dernier les installations et le matériel de l'ancien Institut. Cette convention, adoptée en Conférence des Chefs d'Etat d'Afrique équatoriale par un acte du 26 avril 1962, fut abrogée par un acte de ladite Conférence en date du 5 décembre 1964 qui instituait une Commission d'évaluation et de partage des biens de l'ex-Institut équatorial de recherches et d'études géologiques et minières. Cette commission devait procéder à un état des lieux et à un inventaire contradictoire avec le Bureau de Recherches géologiques et minières, à la répartition des biens meubles et immeubles, du matériel, de l'outillage, de la bibliothèque et de la collection, entre les Etats, à une évaluation de la part attribuée à chaque Etat. Un acte de la Conférence du 20 mars 1965 entérina les décisions de la Commission. Le musée de l'ex-IERGM et le mobilier de ce musée étaient affectés en toute propriété à la République du Congo. La bibliothèque demeurait co-propriété indivise des quatre Etats et était attribuée en jouissance à la Fondation de l'Enseignement supérieur en Afrique Centrale. Les biens meubles et les matériels de l'ex-Institut étaient répartis entre les Etats conformément aux conclusions adoptées par la Commission de partage des biens, le 13 janvier 1965, les listes des biens meubles et des matériels revenant en toute propriété à chaque Etat, ayant fait l'objet d'un inventaire approuvé par chaque Etat concerné.

II. *Les nouveaux organismes communs.*

a) *La Banque Centrale des Etats d'Afrique Equatoriale et du Cameroun.*

Les accords de coopération entre la France et les nouveaux Etats indépendants de l'Afrique équatoriale reconnaissent que l'accession de ces Etats à la souveraineté internationale leur confère le droit de créer une monnaie et un institut d'émission qui leur soient propres. Toutefois, ce droit reconnu, les accords spécifient que les Etats africains considérés décident de confier, au moins provisoirement, l'émission de leur monnaie à la Banque Centrale des Etats d'Afrique Equatoriale et du Cameroun, créée le 4 avril 1959 par une ordonnance du Président de la République Française agissant en tant que Président de la Communauté. Bien que la Banque Centrale ait été créée avant l'indépendance, le choix fait par les Etats d'Afrique équatoriale d'un Institut d'émission commun date donc bien de l'accession de ces Etats à l'indépendance.

La Banque Centrale a pris la succession de l'« Institut d'émission de l'AEF et du Cameroun », premier organisme d'émission spécial à l'AEF, qui avait hérité par un décret du 20 janvier 1955 du monopole de l'émission alors détenu par la Caisse Centrale de la France d'Outre-Mer.

Le Président du Conseil d'administration de la Banque Centrale est nommé par le Gouvernement Français. Le Conseil est composé de façon paritaire : huit administrateurs représentent les Etats africains (4 pour le Cameroun, 1 pour le Gabon, 1 pour le Congo, 1 pour la RCA, 1 pour le Tchad), huit autres représentent la République Française (2 pour le Ministère des Finances, 2 pour la Banque de France, 1 pour le Ministre de la Coopération, 1 pour le Comité monétaire de la zone franc, le Directeur de la Caisse Centrale de Coopération économique et un représentant de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest nommé par le Ministre des Finances).

L'originalité du système monétaire commun aux Etats d'Afrique Equatoriale et du Cameroun est l'institution des Comités spécialisés. Ces Comités spécialisés par Etat ou groupe d'Etats ont permis de conserver entre les cinq Etats une union monétaire, tout en accordant à chaque Etat qui le désire la gestion propre de sa monnaie et du crédit sur son territoire. La formule est différente de celle qui fut adoptée en 1962 dans l'Union monétaire des Etats de l'Afrique de l'Ouest, au sein de laquelle un problème analogue se posait. Le Comité du Cameroun, le Comité du Gabon et le Comité commun aux trois autres Etats dits : « d'Afrique équatoriale » sont des organismes qui agissent pour le compte du Conseil d'Administration de la Banque

Commune qui leur a délégué certains de ses pouvoirs, surtout pour toutes les opérations courantes intéressant l'Etat ou le groupe d'Etat considéré. Ces Comités groupent, au sein du Conseil d'Administration de la Banque Centrale, des administrateurs représentants de la France et des Etats intéressés, alors que les Comités monétaires nationaux de l'Afrique Occidentale ne sont pas constitués au sein du Conseil d'Administration de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest et ne comprennent pas de représentants français.

Les attributions déléguées aux Comités concernent notamment les opérations d'escompte, de crédit, la détermination de la valeur faciale et de la forme des signes monétaires et les opérations immobilières. Mais seul le Comité du Cameroun a, dès 1960, décidé d'adopter des signes monétaires spéciaux pour cet Etat, lesquels restent évidemment librement convertibles en signes monétaires communs émis par les quatre autres Etats et peuvent même circuler dans ces autres Etats. Les billets émis dans les quatre Etats de l'ancienne AEF sont de modèle identique mais ils peuvent être distingués par les services de la Banque Centrale, pour les besoins statistiques notamment, par des signes spéciaux ignorés du grand public.

La Banque Centrale des Etats d'Afrique Equatoriale et du Cameroun, comme tout institut d'émission, a la charge de veiller à la stabilité de la monnaie qu'elle émet. Le Conseil d'Administration doit donc pouvoir limiter l'émission de monnaie, c'est-à-dire réfréner les demandes de crédits qui lui sont adressées par les banques et par conséquent modérer les octrois de crédit par celles-ci. C'est donc au Conseil d'Administration de fixer les conditions générales de distribution du crédit et de limiter les crédits de la Banque Centrale, soit indirectement en augmentant leur coût, c'est-à-dire en élevant le taux de son escompte, soit directement par des « plafonds de réescompte ». Mais tandis que les plafonds sont fixés en France par banque, la Banque Centrale des Etats d'Afrique Equatoriale et du Cameroun fixe des plafonds de crédit par Etat membre de l'Union monétaire. Il appartient ensuite à chaque Etat, dans le cadre des « conditions générales » fixées par la Banque Centrale et dans la limite des plafonds nationaux, d'intervenir dans la distribution des crédits à l'intérieur de ses frontières. Ce sera le rôle des Comités Nationaux de fixer :

— le plafond de réescompte à accorder à chaque banque ;

— les limites individuelles de crédits que les banques peuvent accorder aux entreprises.

La Banque Centrale ne réescomptera donc un effet que si cette opération est conforme aux décisions prises par le Comité monétaire national et si le plafond de réescompte du pays considéré n'est pas atteint.

Les risques de désaccord entre certains Comités monétaires natio-

naux et le Conseil d'Administration de la Banque Centrale sont pratiquement nuls puisque les Comités sont composés uniquement par des administrateurs siégeant également au Conseil d'Administration de la Banque. En Afrique occidentale par contre, ces risques sont plus grands. En effet, parmi les cinq membres qui composent chaque Comité National, s'il y en a deux qui sont aussi administrateurs de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique occidentale, les trois autres sont choisis par l'Etat considéré comme il l'entend. Celui-ci peut ainsi y introduire des représentants de l'économie privée, ou les exclure, ou y faire une place plus ou moins grande aux organismes d'Etat, selon le style plus ou moins libéral ou socialiste de sa politique économique générale. Et bien que le Comité National intervienne préalablement à la fixation du plafond, un désaccord peut se produire puisqu'il lui appartient de présenter au Conseil d'Administration de la Banque Centrale des propositions pour la fixation du plafond global national, selon les besoins de crédit qu'il prévoit dans son ressort. Un risque de surenchère peut exister du fait de la présence des représentants du Comité National qui, n'étant pas administrateurs de la Banque centrale, ne se préoccuperaient que fort peu de sa politique générale de crédit.

L'union monétaire de l'Afrique Equatoriale et du Cameroun fonctionne correctement et certains événements politiques qui auraient sans doute porté atteinte à des monnaies nationales n'ont nullement mis en danger le franc CFA émis par la Banque Centrale commune. Cette monnaie commune voit sa stabilité renforcée par la diversité des activités économiques naturellement plus grande dans un ensemble plurinational que dans un petit Etat : l'effet d'une crise localisée peut se trouver plus facilement compensé par une expansion dans d'autres secteurs. Cette stabilité s'exprime grâce à la mise en commun des avoirs extérieurs. Les avoirs extérieurs de chaque Etat sont soumis à des fluctuations très fortes. Il leur arrive même de s'évanouir complètement. Or les facteurs qui commandent ces fluctuations ne sont pas exactement les mêmes dans les cinq Etats. Ils ne jouent pas exactement aux mêmes périodes et peuvent, dans une certaine mesure, se compenser. L'encaisse qui constitue le gage de la monnaie commune est donc plus stable que n'auraient été des encaisses propres à des Banques d'émission nationales.

Sans doute le « compte d'opérations » de la Banque au Trésor français permet-il à celle-ci d'assurer toujours la libre convertibilité en francs français du franc émis par elle. En effet ce compte, où la Banque verse les disponibilités qu'elle se constitue en dehors de sa zone d'émission et qui est donc normalement créditeur, peut être débiteur sans limitation. Il suffirait donc d'accorder à chaque monnaie nationale la même garantie pour obtenir la même stabilité monétaire.

Mais, pour les raisons exposées précédemment, les « comptes d'opérations » séparés auraient beaucoup plus de chances de devenir fortement débiteurs que le « compte d'opérations » de la Banque Commune et le Trésor français pourrait alors se refuser à assurer de tels risques.

b) *Le Conseil de défense de l'Afrique équatoriale.*

Les accords de défense conclus au mois d'août 1960 entre la France et les Etats de l'Afrique équatoriale étaient de deux sortes :

— des accords quadripartites conclus entre la France et les Républiques Centrafricaines, du Congo et du Tchad ;

— des accords particuliers conclus entre la France et chacun des Etats équatoriaux : Centrafrique, Congo, Gabon, Tchad.

Les accords quadripartites stipulent que les parties contractantes conviennent d'organiser un système commun afin de préparer et d'assurer leur défense et celle de la Communauté dont elles font partie. Elles se prêtent à cet effet aide et assistance et se concertent d'une manière permanente sur les problèmes de défense.

Les problèmes généraux de défense de la Communauté sont traités en Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté (cette institution a succédé, en théorie, au Conseil Exécutif de la Communauté).

Les problèmes régionaux de défense au niveau des trois Etats d'Afrique équatoriale sont traités par le Conseil de Défense de l'Afrique équatoriale.

Les problèmes locaux de défense au niveau de chaque Etat sont traités par un comité de défense.

Les Etats équatoriaux forment donc ensemble avec la France un Conseil régional de défense et chacun d'eux, avec la France, un Conseil bilatéral de défense. La situation est différente de celle des trois Etats de l'Entente : Côte d'Ivoire, Niger, Dahomey qui forment entre eux et avec la France un Comité régional mais n'ont pas constitué de Comités bilatéraux.

Les accords quadripartites franco-équatoriaux disposent ensuite que les forces armées de chacune des parties contractantes ont la faculté de circuler sur le territoire, dans l'espace aérien et dans les eaux territoriales des autres parties contractantes, d'organiser les exercices et manœuvres nécessaires à leur entraînement et d'utiliser l'infrastructure portuaire, maritime et fluviale, routière, ferroviaire et aérienne.

Enfin les parties contractantes décident de suivre une politique concertée des matières premières stratégiques : hydrocarbures liquides ou gazeux, uranium, thorium, lithium, beryllium, hélium, leurs minerais et composés. Les quatre Etats se tiennent informés des mesures

générales ou particulières qu'ils se proposent de prendre en ce qui concerne la recherche, l'exploitation et le commerce extérieur de ces produits. Les trois Républiques équatoriales accordent à la France une préférence pour l'acquisition de leurs surplus de matières premières et produits stratégiques et s'approvisionnent en priorité auprès d'elle en ces matières et produits.

Le Conseil de défense de l'Afrique équatoriale est composé : des Chefs d'Etat des Etats africains assistés chacun, soit du Ministre de la Défense, soit du Ministre de l'Intérieur ; du Premier Ministre de la République Française ou de son représentant ; d'un Officier Général désigné par le Ministre des Armées de la République Française. Son Président est, à tour de rôle, un des Chefs d'Etat d'Afrique équatoriale.

Son secrétariat est assuré en France par le Secrétariat Permanent de la Défense Nationale. Le Conseil se réunit en principe une fois par semestre et aussi souvent qu'il le faut, sur convocation de son Président. Depuis sa création, le Conseil s'est réuni quatre fois : le 20 juin 1961 à Bangui, le 25 août 1961 à Brazzaville, le 26 avril 1962 à Libreville et le 29 juin 1964 à Bangui. Les réunions ont lieu à huis-clos et les procès verbaux des séances ne sont pas diffusés.

Un avenant reconnaissant le Gabon comme membre du système commun de défense institué par l'accord quadripartite France-RCA-Congo-Tchad fut signé par les Chefs d'Etat et le représentant du Gouvernement Français le 20 juin 1961 à Bangui. Le Gabon participa ainsi au Conseil de Défense d'Afrique équatoriale dès sa première réunion.

c) *La Fondation de l'Enseignement Supérieur en Afrique Centrale.*

Après l'accession des Etats équatoriaux à la souveraineté internationale, un accord quadripartite relatif à l'enseignement supérieur fut signé à Brazzaville le 15 août 1960 entre la France, la République Centrafricaine, le Congo et le Tchad. Par cet accord, les Gouvernements des trois Etats Africains demandaient au Gouvernement Français, qui acceptait, de maintenir le Centre d'Etudes administratives et techniques supérieures de Brazzaville, de le développer et de l'ériger en centre d'Enseignement supérieur. Le « Centre d'Enseignement Supérieur de Brazzaville » était donc créé. C'était toujours un établissement public de droit français, géré par la République Française et dont les terrains, bâtiments et installations étaient propriété de l'Etat français. Les Gouvernements Centrafricain, Congolais et Tchadien étaient représentés au Conseil d'Administration. Le Gouvernement Gabonais, qui avait signé avec la France un accord de coopération particulier en matière d'Enseignement supérieur n'était pas représenté au Conseil du nouveau Centre alors qu'il était associé

à la gestion du précédent. Cette absence du Gabon n'interdisait d'ailleurs pas l'accès du Centre d'Enseignement Supérieur aux étudiants gabonais car l'Etablissement était ouvert sans distinction de nationalité aux étudiants justifiant des diplômes ou titres requis.

Le 12 décembre 1961 à Fort-Lamy, la Conférence des Chefs d'Etat de l'Afrique équatoriale adoptait une « Convention portant organisation de l'Enseignement Supérieur en Afrique centrale » et un accord de coopération en matière d'enseignement supérieur était signé le même jour par les quatre Etats avec la France.

La Convention stipulait qu'entre la République Centrafricaine, le Congo, le Gabon et le Tchad était créé sous le nom de « Fondation de l'Enseignement Supérieur en Afrique centrale », un organisme doté de la personnalité morale et groupant les établissements publics d'enseignement supérieur, existants ou à créer, chargés de la formation des cadres supérieurs des parties contractantes.

Par l'accord de coopération, la République Française faisait apport à la Fondation du Centre d'Enseignement Supérieur de Brazzaville. L'accord disposait en outre que le développement des établissements existants et la création d'établissements nouveaux interviendraient à des dates et en des lieux que les parties contractantes détermineraient d'un commun accord, lorsque les effectifs d'étudiants le permettraient et lorsque les moyens nécessaires en personnel, en locaux et en matériel auraient été réunis. La création de l'Université interviendrait dans les mêmes conditions.

La Fondation groupe actuellement les établissements suivants :

— le Centre d'Enseignement Supérieur de Brazzaville qui comprend une école de droit, une école de lettres, une école de sciences, une école des arts, un centre sportif universitaire, un institut d'études administratives et juridiques, une école normale supérieure et diverses sections de promotion sociale ; des centres de préparation à la capacité en droit, à Bangui, Libreville et Fort-Lamy dépendent du Centre d'Enseignement Supérieur de Brazzaville ;

— l'Institut d'Etudes agronomiques de Wakombo (République Centrafricaine) ;

— l'Institut polytechnique de Libreville ;

— l'Institut d'études zootechniques de Fort-Lamy.

La Fondation est administrée par un Conseil d'Administration qui comprend :

— les ministres de l'Education nationale des Etats contractants ou leurs représentants ;

— le Secrétaire Général de la Conférence des Chefs d'Etat ;

— le Directeur de l'Enseignement Supérieur ;

— les Directeurs des différents établissements d'enseignement supérieur y compris ceux relevant d'organisations internationales ;

— quatre représentants des organismes de recherche scientifique à raison d'un par Etat.

Le Conseil se réunit au moins une fois par an ; il est présidé chaque année, à tour de rôle, par l'un des Ministres de l'éducation nationale. L'administration de la fondation lui est confiée ; il a notamment les attributions conférées en matière d'enseignement supérieur par la législation française au Conseil Supérieur de l'Education Nationale et au Conseil Supérieur de l'Enseignement en France ; il établit les projets de budget, définit l'organisation des enseignements, donne des avis sur les questions qui lui sont soumises par le Président. Le Conseil ne peut valablement délibérer que si les 3/4 de ses membres et notamment les quatre Ministres de l'éducation nationale sont présents ; toutes ses décisions sont prises à la majorité des 2/3 et soumises à l'approbation de la Conférence.

Un professeur de l'Enseignement supérieur, nommé par la Conférence des Chefs d'Etat, est chargé cumulativement des fonctions de Driecteur de l'enseignement supérieur dans les quatre Etats. Le Directeur de l'enseignement supérieur est administrateur de la Fondation et la représente. Il prépare notamment les réunions du Conseil d'Administration et assure l'exécution des délibérations dudit Conseil. Il est ordonnateur des dépenses et est soumis au contrôle financier du contrôleur des Etablissements inter-Etats.

L'accord des coopération a créé une Commission mixte franco-équatoriale comprenant seize délégués à raison de trois pour chacune des Républiques équatoriales et de quatre pour la République Française. Cette commission examine le plan de développement et le projet de budget élaboré par le Conseil d'administration de la Fondation. Elle formule des avis sur les conditions dans lesquelles les diplômes et certificats délivrés par les établissements d'enseignement supérieur d'Afrique équatoriale pourront être admis en équivalence des diplômes français sur le territoire de la République Française.

Les propositions de la Commission, arrêtées d'un commun accord, sont transmises aux cinq gouvernements intéressés.

La France prend à sa charge la totalité de la rémunération du personnel français nécessaire au fonctionnement de la Fondation et contribue aux dépenses d'investissement et de fonctionnement de la Fondation.

### B. — *La mise en place d'une organisation commune aux Etats d'Afrique Equatoriale et au Cameroun.*

Dans le même temps qu'était mise en œuvre l'organisation commune aux Etats d'Afrique équatoriale, un courant se dessinait

parmi les responsables de ces Etats en faveur d'une intégration du Cameroun sous une forme appropriée à cette organisation et en particulier à l'Union douanière équatoriale. Ce rapprochement dont l'initiative fut prise par le Président de la République Gabonaise lors d'une allocution prononcée le 25 novembre 1960 à Libreville aboutit à la mise en place le 1er janvier 1966 de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale qui succède à l'Union douanière équatoriale. La création de cette nouvelle Union douanière et la participation à part entière du Cameroun à une organisation jusqu'alors commune aux seuls Etats de l'ancienne A.E.F. ont certainement été encouragées par les initiatives prises en matière de transports dans cette région de l'Afrique, lesquelles, lorsqu'elles auront connu un développement complet, donneront une orientation assez différente aux courants économiques des pays intéressés. Nous allons donc montrer en premier lieu comment la solution apportée au problème des transports en Afrique équatoriale a donné à la construction d'un axe ferroviaire Est-Ouest devant relier Douala au Tchad et à la République Centrafricaine la priorité sur la réalisation d'une liaison ferrée Fort-Lamy-Bangui qui aurait complété et renforcé l'orientation Nord-Sud de la voie équatoriale Pointe-Noire-Bangui.

### 1° *Le problème des transports en Afrique Equatoriale : Bangui-Tchad ou Transcamerounais ?*

Une carte de la densité de population de l'ensemble des pays francophones de l'Afrique équatoriale permet de distinguer nettement les zones principales suivantes relativement peuplées :

— une zone côtière s'étendant de Douala à Pointe-Noire, d'une profondeur de quelques centaines de kilomètres, pouvant atteindre 500 à 600 km au Congo ;

— une zone intérieure comprenant le Nord Cameroun, la moitié sud du Tchad et la moitié ouest de la République Centrafricaine.

Ces deux zones sont assez nettement séparées par une bande de largeur très variable, de plusieurs centaines de kilomètres, quasiment inhabitée. L'une et l'autre renferment une population de l'ordre de 5 millions d'habitants avec des densités moyennes de l'ordre de 8 pour la zone côtière, de 4 pour la zone intérieure.

Les transports de la zone maritime se font à travers trois ou quatre bassins principaux dont Douala, Libreville et Pointe-Noire sont les exutoires essentiels. L'amélioration de la desserte de ces bassins pose des problèmes non négligeables mais qui restent relativement localisés.

Par contre les problèmes de desserte de la zone intérieure sont

plus ardus. La bordure de la zone la plus rapprochée de l'Océan s'en trouve encore à 600 km au moins à vol d'oiseau et les dimensions de cette zone, dont la superficie est de l'ordre du double de celle de la France, sont d'environ 800 km dans le sens Est-Ouest et 1 500 km dans le sens Nord-Sud.

Sur le plan économique la zone intérieure est exclusivement agricole et pastorale. La culture du coton domine : Nord-Cameroun, Sud-Tchad, Centre-Ouest RCA. Le café est cultivé dans le Sud-Ouest de la RCA, l'arachide au Nord-Cameroun et dans le Moyen-Tchad. Il y a du bétail un peu partout mais surtout dans le Moyen-Tchad et le Nord-Cameroun. La production est particulièrement diffuse, ainsi que la consommation, avec quelques concentrations dans les centres tels que Bangui, Fort-Lamy, Moundou, Archambault.

Les liaisons vers l'extérieur de cette zone sont les suivantes :

— la voie nigérienne : route + chemin de fer aboutissant soit à Port-Harcourt (1 685 km au départ de Fort-Lamy) soit à Lagos (1 985 km au départ de Fort-Lamy) ;

— la voie fluviale de la Bénoué : 1 600 km de Burrutu à l'embouchure du Niger en Nigéria à Garoua au Nord du Cameroun par le Niger et la Bénoué. Cette voie n'est utilisable que deux mois par an ;

— la voie transéquatoriale : Pointe-Noire-Brazzaville par le CFCO (500 km), puis Brazzaville-Bangui par le Congo et l'Oubangui (1 200 km) ; enfin Bangui-Tchad par la route (1 200 km), le parcours total étant donc de 2 900 km ;

— la voie camerounaise : chemin de fer Doula-Yaoundé et pistes, soit 1 500 km de Douala à Moundou, dont 1 200 par piste.

Le chemin de fer de la voie nigérienne vient d'être prolongé jusqu'à Maïduguri à 250 km de Fort-Lamy. Bien qu'aucune extension ultérieure de ce réseau en direction de la capitale du Tchad ne soit projetée pour le moment, il ne faut pas exclure dans l'avenir la possibilité d'un projet d'aménagement d'un axe lourd Maïduguri-Fort-Lamy, qu'il s'agisse d'une voie ferrée ou d'une amélioration de la route actuellement en service. Cependant cette voie de desserte est très excentrée par rapport à la zone qui nous intéresse. De plus si les « Nigeria Railways » disposent d'un creux important à la montée, ils n'offrent aux productions du Tchad qu'une faible capacité de transport à la descente. Enfin, les tarifs pratiqués étant assez élevés, l'utilisation de cette voie constitue un prélèvement sur les ressources en devises du Tchad et de la zone franc.

La rivière Bénoué n'étant navigable que deux mois par an, la voie de desserte qu'elle constitue ne peut être considérée que comme un voie d'appoint. Elle est utilisée pour les transports de marchandises pouvant supporter un long stockage. C'est le cas du coton qui séjourne environ six mois à Garoua.

Le projet de construction d'un chemin de fer Bangui-Tchad destiné à prolonger la voie transéquatoriale fut envisagé dès 1947, année de la création de la Société d'Etudes du Chemin de fer Bangui-Tchad dont le gouvernement général d'AEF était actionnaire. Cette société fit procéder à de nombreuses études d'ordre économique concernant la prospection du trafic et d'ordre technique concernant les travaux topographiques, la reconnaissance du tracé et les ouvrages d'art. La construction ne devait pas rencontrer sur le terrain de difficultés majeures. D'une longueur de 1 100 km, ce chemin de fer à voie de 0,60 m de largeur représentait un coût de 12 millions CFA. Il reliait Bangui à Fort-Lamy en passant par Bossangoa, Doba et Berbéré. Le projet du Bangui-Tchad fut fortement soutenu par les Etats d'Afrique équatoriale au moment de l'indépendance et jusqu'à la fin de 1961. A l'issue de la Conférence des Premiers Ministres qui se tint à Libreville du 4 au 7 décembre 1959, fut rédigée une résolution demandant au Ministre d'Etat de la République française chargé de l'aide et de la coopération d'intervenir avec insistance auprès des hautes autorités du Fonds Européen pour faire prendre en considération le projet de construction du chemin de fer Bangui-Tchad. Des missions conjointes Tchad-RCA se rendirent à Bruxelles en mai 1960 et en janvier 1961 pour plaider le dossier auprès du Fonds Européen de développement. Au mois d'avril 1961 un groupe de techniciens dirigé par l'ingénieur en chef de la Société Nationale des chemins de fer belges fut envoyé par la CEE (1) pour reconnaître le tracé de la voie. Les milieux gouvernementaux centrafricains estimèrent à cette occasion que la venue des experts du FED (2) marquait un grand pas vers la réalisation du projet. Les études entreprises à Bruxelles n'avaient porté jusqu'alors que sur la valeur économique d'une telle voie ferrée et la décision de la CEE d'envoyer des techniciens fut interprétée comme une reconnaissance de principe de l'utilité du projet. Au mois d'août 1961 le gouvernement français informa la Commission du Marché Commun à Bruxelles qu'il avait pris une décision favorable à l'égard de la construction du Bangui-Tchad et qu'il était prêt à assumer sa part dans le financement de la voie ferrée. Commentant cette décision, le Président Tombalbaye déclara : « La construction du chemin de fer Bangui-Tchad représente pour nous le problème politique numéro un. La France en prenant cette décision a confirmé les espoirs que nous avons placés en elle. Nous pensons que le Tchad et la RCA directement intéressés ainsi que le Congo-Brazzaville et le Gabon sauront apprécier cette grande et importante décision du gouvernement français. »

(1) Communauté Economique Européenne.
(2) Fonds Européen de Développement.

Mais le 4 novembre 1961, au cours d'une séance de l'Assemblée Nationale de la République Centrafricaine, le gouvernement centrafricain fit une mise au point sur le projet de chemin de fer Bangui-Tchad en réponse à une question orale d'un député. Il fit remarquer qu'il pourrait être dans l'obligation d'abandonner certains projets très utiles dont les crédits avaient été demandés au FED et au FAC si la construction du Bangui-Tchad était décidée. La dotation maximum pouvant être escomptée du FED était de l'ordre de 10 millions CFA et celle du FAC de 2 millions CFA. Or la construction du chemin de fer représentant, pour une voie de 0,60 cm, 12,5 millions CFA, le gouvernement craignait que la réalisation de ce projet ne draine à son profit, et pour de nombreuses années, l'ensemble de l'aide extérieure financière apportée à la République Centrafricaine et ceci au détriment de l'équipement général du pays. Le Ministre d'Etat termina son intervention en annonçant une prochaine décision du gouvernement centrafricain concernant le choix à faire entre un programme d'équipement général et la construction du Bangui-Tchad.

Cette mise au point du gouvernement de la RCA laissait prévoir un ajournement du projet du Bangui-Tchad. Cet ajournement devint officiel lorsque le Président Tombalbaye, rencontrant à Garoua, le 2 mars 1962, le Président Ahidjo, fit connaître qu'il renonçait au Bangui-Tchad en faveur du Doula-Tchad. Les deux chefs d'Etat annoncèrent qu'ils avaient décidé de conduire des études communes pour le prolongement du Transcamerounais vers le Tchad méridional et d'entreprendre des démarches nécessaires pour assurer le financement de ces études et la réalisation pratique du projet. Quelques jours après la rencontre de Garoua, une Conférence d'experts du Cameroun, du Tchad et de la RCA réunie à Bangui du 8 au 10 mars 1962 à la demande du gouvernement centrafricain approuva le projet d'un embranchement vers Bangui de la future liaison ferroviaire Douala-Tchad à travers les régions de la Haute-Sangha et de la Lobaye. Les délégations décidèrent de proposer en premier lieu à leurs gouvernements d'améliorer les liaisons routières entre les trois pays et d'envoyer dans les plus brefs délais une mission d'études pour préciser la valeur d'une liaison ferroviaire entre le Cameroun et la RCA.

Des Comités mixtes de coordination Cameroun-Tchad et Cameroun-RCA furent créés en novembre 1962 et avril 1963 avec pour mission d'étudier et de promouvoir les projets de prolongement du chemin de fer Transcamerounais vers Fort-Archambault et vers Bangui. En outre un Comité de développement régional RCA-Tchad-Cameroun, dont la première réunion eut lieu à Yaoundé en décembre 1962, a été chargé de l'harmonisation des études régionales effectuées dans le cadre des liaisons ferroviaires Tchad-Cameroun et RCA-Cameroun.

L'intérêt porté par les dirigeants tchadiens et centrafricains au

chemin de fer transcamerounais et à ses prolongements éventuels a certainement considérablement augmenté à partir du jour où a été prise la décision de financer la première moitié, Yaoundé-Goyoum, du projet. C'est le 16 juin 1961 que les représentants de la France, de la CEE et des Etats-Unis, réunis à l'Ambassade du Cameroun à Paris donnèrent leur accord à ce financement, les crédits accordés provenant pour 3,5 milliards CFA du FED, 2 milliards 125 millions de la France, qui étaient accordés à titre de subvention pure et simple et pour 2 milliards 325 millions du Development Fund Américain, à titre de prêt à 3,50 %. Ce financement était entendu comme devant permettre la construction de 350 km de voie ferrée sur les 705 km du projet entier. Il ne s'agissait donc que d'un financement partiel, ce qui impliquait implicitement la reconnaissance du projet entier et l'intention de le mener jusqu'à son terme par la construction, dans une seconde étape, du tronçon Goyoum-N'Gaoundéré.

Cette décision du 16 juin 1961 donnait pour ainsi dire naissance au Transcamerounais qui, de projet, devenait réalité. Mis ainsi devant un fait accompli, les dirigeants tchadiens et centrafricains se demandèrent alors si la construction du Bangui-Fort-Lamy ne devenait pas superflue, si elle n'allait pas faire double emploi et apparaître comme un luxe coûteux pour des pays qui pouvaient peut-être utiliser plus utilement les crédits prévus pour la réalisation du projet. De plus, le 23 juin 1961, les cinq chefs d'Etat de l'UDE et du Cameroun réunis à Bangui, avaient exprimé leur intention de réaliser une association plus étroite de l'UDE et du Cameroun en vue de constituer progressivement un marché commun entre les cinq Etats et de parvenir, par étapes, à une Union douanière. Le principe de l'établissement d'un tarif extérieur commun aux cinq Etats avait été adopté. Or, l'argument majeur des partisans du chemin de fer Bangui-Tchad était que la réalisation de ce projet permettrait de créer un marché intérieur entre le Tchad, la RCA et le Congo, contrairement aux solutions du Douala-Tchad et des voies nigériennes qui, si elles étaient adoptées, n'auraient fait qu'aggraver la situation présente en renforçant la dépendance des économies tchadiennes et centrafricaines du marché mondial et de ses incertitudes. Le vrai problème était de créer une entité économique véritable à partir des anciens territoires de l'A.E.F. et le problème de la desserte du Tchad n'en était que le corrolaire. Le Bangui-Fort-Lamy, assurant une liaison permanente entre le Nord et le Sud du Tchad, renforçait l'unité de ce territoire tout en l'intégrant à l'UDE. La gestion de la nouvelle voie de communication aurait été confié à l'ATEC au sein de laquelle une section supplémentaire aurait été créée. Une politique tarifaire appropriée, mise au point et contrôlée par l'ATEC, aurait permis la mise en vigueur d'une tarification de bout en bout à l'exportation et à l'im-

portation comportant l'application, pour le parcours Pointe-Noire-Bangui, de prix réduits justifiés par le caractère marginal du trafic apporté par le Bangui-Tchad. Et si un déficit apparaissait dans l'exploitation de la voie, il serait couvert essentiellement par le Tchad et la RCA directement intéressés, suivant les modalités retenues pour les autres sections de l'ATEC, c'est-à-dire la ventilation au prorata des recettes tarifaires de transport des marchandises en provenance ou à destination des Etats en cause. En donnant à la « voie fédérale » sa structure définitive, le chemin de fer Bangui-Tchad devait ainsi contribuer à matérialiser les liens politiques et économiques des quatre républiques de l'ex AEF, liens qui s'étaient manifestés, notamment, par la création de l'Union douanière équatoriale et de l'ATEC.

L'accord du 16 juin 1961 sur le financement du Transcamerounais et la Convention économique et douanière UDE-Cameroun du 23 juin 1961 constituent donc, sans nul doute, un tournant important dans l'orientation politique et économique des pays de l'Afrique équatoriale. L'ancien cadre aéfien, celui que le Gouverneur Général Bayardelle avait défini comme « l'ensemble des terres dont le système d'évacuation le plus rationnel comporte l'utilisation du bief navigable Oubangui-Congo » et que la construction du Bangui-Tchad aurait consolidé, était remis en question. Une construction nouvelle, dont le Cameroun allait devenir la pierre de touche, prenait forme, qui ferait un jour de Douala et non plus de Pointe-Noire la porte principale des hautes terres de l'Afrique équatoriale.

A l'heure présente les projets de rattachement du Tchad et de la RCA au réseau ferré du Cameroun sont en cours d'études. Une mission d'experts du FAC et du FED a séjourné au Tchad en avril 1964. S'étant rendue successivement à Fort-Archambault, Moundou, Doba et Baïbokoum, elle a examiné les divers aspects de l'environnement économique du projet et, grâce à des reconnaissances aériennes, a recueilli des indications sur le réseau des voies de communication existant et le tracé du futur chemin de fer. Les études préliminaires techniques concernant le prolongement du Transcamerounais en direction du Tchad méridional sont financés par le FAC et leur coût s'élèvera à FF. 1 572 000. Mais l'arrivée du rail à Fort-Archambault ne résoudra pas tous les problèmes que pose le désenclavement du Tchad. Aussi une convention signée entre la France et le Tchad en 1964 prévoit le financement par le FAC de l'étude du plan de réseau des voies de communication du Tchad et plus particulièrement du réseau routier. Un programme de travaux à entreprendre dans l'immédiat pourra être défini à partir de cette étude dont le coût est estimé à FF. 280 000 et qui a été confiée au Bureau Central pour les équipements d'Outre-Mer.

De son côté la République centrafricaine a entrepris avec le

Cameroun des démarches auprès du Fonds spécial des Nations Unies pour le financement d'études préliminaires techniques et économiques en vue du prolongement jusqu'à Bangui du Transcamerounais. La réalisation de ce chemin de fer permettrait la mise en valeur de la Lobaye et de la Haute-Sangha et l'évacuation de leurs productions forestières et agricoles. Ces deux préfectures qui représentent 10 % de la superficie totale de la RCA et 15 % de sa population, produisent et exportent environ le 1/3 de la production nationale. Cette zone est particulièrement favorisée par la qualité des sols, par une pluviométrie relativement abondante et par la présence d'une forêt de plus de 3 millions d'hectares dont plus de la moitié présente d'excellentes conditions d'exploitation. Aussi, contrairement au Bangui-Tchad auquel il était reproché de ne pouvoir qu'évacuer et collecter une production déjà existante au préjudice des autres voies d'évacuation, le chemin de fer Bangui-Cameroun permettrait le développement d'une politique économique d'expansion de la RCA avec les objectifs suivants : création en Lobaye et en Haute-Sangha d'un ensemble d'unités industrielles de production forestière, développement de cultures nouvelles (éleis, hévéa), accroissement des cultures existantes par l'abaissement des frais de transport, investissement dans les régions les plus défavorisées des bénéfices produits par l'accroissement du revenu forestier.

Lors de sa 13e session, du 11 au 18 janvier 1965, le Fonds spécial des Nations-Unies a accepté de financer les travaux du projet que lui avaient soumis la RCA et le Cameroun. Ils porteront sur l'étude du potentiel économique des régions en cause et la détermination du tracé de la voie ferrée Bangui-Transcamerounais. Les crédits du Fonds spécial seront de $ U.S. 2 102 500.

Ainsi l'abandon du Bangui-Tchad au bénéfice d'un axe ferroviaire Est-Ouest devant relier Douala au Tchad et à la République Centrafricaine donnera, dans les prochaines années, au réseau camerounais une importance grandissante dans l'infrastructure économique de l'Afrique équatoriale. Mais le rôle croissant que le Cameroun sera appelé à jouer dans le domaine des transports s'inscrira dans le cadre d'une politique économique et douanière commune issue du rapprochement commencé dès 1960 entre l'UDE et la République fédérale et qui devait aboutir à la mise en place le 1er janvier 1966 d'une organisation nouvelle, réunissant le Cameroun et les Républiques équatoriales : l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC). Nous allons montrer comment s'est effectué ce rapprochement et nous analyserons ensuite l'organisation à laquelle il a abouti.

2° *Le rapprochement de l'Union Douanière Equatoriale et du Cameroun.*

Du fait des circonstances de guerre, le Cameroun et l'A.E.F. avaient formé une Union douanière de 1942 à 1948. Le décret du 27 décembre 1941, portant suppression de la frontière douanière entre l'A.E.F. et le Cameroun, stipulait en effet qu'à dater du 1er janvier 1942, les droits et taxes applicables à l'importation et à l'exportation dans les territoires de l'A.E.F. et du Cameroun étaient fixés au même taux. De plus les échanges entre les deux territoires étaient admissibles en franchise. Toutefois, afin de compenser la perte subie par le budget de l'AEF du fait de la perception par les bureaux de douane du Cameroun des droits et taxes sur les marchandises et produits destinés ou en provenance de l'AEF, le budget du Cameroun devait reverser au budget de l'AEF, chaque trimestre, le montant des recettes liquidées par le bureau des douanes de Garoua.

Cette union douanière fut supprimée par un décret du 18 octobre 1948 mais le Cameroun et l'AEF continuèrent d'entretenir entre eux des relations douanières privilégiées qui reposaient sur une Convention du 19 octobre 1948, renouvelée le 17 février 1955. Cette Convention prévoyait l'ouverture annuelle de contingents de produits de chaque territoire douanier à admettre dans l'autre territoire douanier en franchise de droits d'entrée (mais non pas de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation). Lors du renouvellement du 17 février 1955, à la convention générale de caractère commercial fut ajoutée une convention industrielle qui accordait hors contingents l'exemption automatique pendant cinq ans des droits d'entrée et de sortie pour les produits fabriqués par une industrie implantée dans l'un des territoires douaniers et n'ayant pas son homologue dans l'autre.

Le renouvellement annuel des contingents était décidé par les représentants des Hauts Commissaires dans une réunion au cours de laquelle étaient examinées les modifications à leur apporter en fonction des désirs de chacun des territoires, après consultation des chambres de commerce. Après l'accession de ces pays à l'autonomie interne puis à l'indépendance, des délégations du Cameroun et des Etats de l'ex-AEF continuèrent à se réunir une fois l'an en application de la convention de 1955. Celle-ci fut remaniée lors de la réunion qui eut lieu le 8 mars 1960 à Douala. Tout d'abord, les Etats de l'UDE dénoncèrent la convention industrielle qui favorisait trop nettement le Cameroun. Celui-ci en effet possédait sur son territoire un certain nombre d'industries n'ayant pas son équivalent dans les Etats de l'UDE alors que ceux-ci ne bénéficiaient pas de cette situation dans la même proportion. Ensuite le Cameroun s'engagea à ramener de 14 à 8,50 % la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation des produits

en provenance de l'Afrique équatoriale et bénéficiant de la convention. L'alignement du taux camerounais sur celui des Etats équatoriaux permettait aux industriels de ces Etats dont la production était en concurrence avec celle provenant du Cameroun (cycles notamment) de ne pas se trouver en état d'infériorité. Enfin, il fut décidé que les contingents de 1960 dans le sens Cameroun-UDE seraient répartis entre les quatre républiques équatoriales et non plus globalement. Cette décision fut prise en dépit de l'opposition de la délégation camerounaise qui fit valoir que de graves inconvénients résulteraient pour certains producteurs camerounais de cette ventilation qui ne correspondait pas toujours à des courants commerciaux établis, alors que les contingents dans le sens UDE-Cameroun étaient valables pour toute l'étendue de ce dernier pays.

La réunion du 8 mars 1960 n'ayant eu pour but que de fixer les contingents de 1960, le problème plus général des relations économiques et douanières entre le Cameroun et l'UDE restait à discuter. Le système instauré par les conventions de 1948 et 1955 présentait en effet des inconvénients. Un nombre appréciable de contingents n'étaient pas utilisés par le commerce et demeuraient purement théoriques. Il en était ainsi le plus souvent des contingents de produits de l'ex-AEF, soit que les industriels locaux se désintéressent du marché camerounais, soit que leur production soit insuffisante pour atteindre, dans de bonnes conditions, le marché de l'Etat voisin.

Au contraire, les contingents de produits camerounais étaient souvent intégralement utilisés et la délégation camerounaise ne cessait de réclamer l'ouverture de contingents plus importants. Il s'ensuivit un déséquilibre dans les échanges et, de ce fait, des moins-values de recettes douanièrs. Il était à craindre que ce déséquilibre ait pour conséquence de gêner l'industrialisation des Etats de l'UDE.

Il était donc devenu nécessaire d'envisager les relations économiques et douanières du Cameroun et de l'UDE sur une base plus réaliste. L'initiative en revint au Président de la République gabonaise qui, dans une allocution prononcée le 25 novembre 1960, à Libreville, à l'ouverture de la réunion annuelle des délégations des Etats de l'UDE et du Cameroun, déclara : « L'accession à l'indépendance du Cameroun et des quatre Etats de l'ex-AEF, la mise en œuvre de nouvelles institutions permettent d'envisager un resserrement des liens économiques et douaniers entre nos Etats. Pour notre part, en ce qui concerne le Gabon, et dans le cadre de l'Union douanière équatoriale, nous souhaitons que l'esprit de coopération qui existe déjà entre nos quatre Etats puisse être étendu à la République du Cameroun qui a, avec chacun de nous, une frontière commune. Nous sommes donc favorables à toute modification des anciennes conventions qui aurait pour effet de resserrer les liens qui nous unissent. Il convient

de souligner que nos cinq Etats ont déjà une politique monétaire commune ; il m'apparaît, dans ces conditions, que bien des éléments sont réunis qui permettent d'envisager dans la zone géographique de l'Afrique centrale la création d'un grand ensemble économique intégré, lequel, à notre avis, peut contribuer à une modernisation équilibrée de nos Etats, et à une meilleure défense commune de nos intérêts. Dans cette optique, la République gabonaise est ouverte à toute proposition qui aura pour effet de tendre à la réalisation de cet objectif. »

Au cours de la réunion, la délégation gabonaise présenta un projet de convention tendant à se substituer à la Convention de 1955 et dont le titre 1er prévoyait :

— un désarmement douanier et contingentaire total (suppression des contingents et de tous droits et taxes de sortie et d'entrée) pour les produits des industries exportatrices figurant sur une liste arrêtée chaque année par les délégations des Etats contractants ;
— l'application aux produits de ces industries d'une taxe unique perçue par la Douane à l'importation et dont le taux serait fixé par les Etats contractants en fonction des avantages acquis par les industries dans l'Etat de production et notamment des droits et taxes de toute nature dont les produits ou les matières premières entrant dans leur fabrication ont été exonérés.

Le communiqué final de la réunion du 25 novembre 1960 exprimait l'intention des chefs de délégation de soumettre à leurs gouvernements respectifs la proposition du Gabon et leur conviction que la Convention du 17 février 1955 devait faire l'objet d'une refonte complète. Dans cet esprit, les délégués des Etats membres de l'Union douanière équatoriale demanderaient à leurs gouvernements de soumettre le projet présenté par le Gabon au Comité de direction de l'Union afin qu'après étude par le Comité, la Conférence des Chefs d'Etat de l'Afrique équatoriale s'en saisisse et le transmette au gouvernement du Cameroun. Le chef de la délégation camerounaise avisait les chefs des délégations de l'UDE qu'il rendrait compte à son gouvernement de cette proposition.

Le projet gabonais fut donc retenu et servit de base de discussion lors des différents contacts qui eurent lieu à la suite de la réunion de Libreville entre les représentants de l'UDE et du Cameroun et qui aboutirent à la signature le 23 juin 1961 à Bangui, d'une nouvelle « Convention réglant les relations économiques et douanières entre les Etats de l'UDE et la République du Cameroun ».

Cette Convention prévoyait tout d'abord que les produits ne présentant pas un caractère industriel, figurant dans une liste n° 1, et qui étaient transférés dans l'autre Etat ou groupe d'Etats, pour y être consommés, étaient exonérés des droits d'entrée et de sortie, à l'exclusion de tous autres droits et taxes, notamment les taxes sur le

chiffre d'affaires qui demeuraient exigibles au taux uniforme de 12 %. La Convention stipulait ensuite que les produits et marchandises fabriqués dans les Etats membres de l'UDE et au Cameroun — c'est-à-dire les produits industriels — figurant dans une liste n° 2 et qui étaient transférés dans l'autre Etat ou groupe d'Etats pour y être consommés, étaient soumis au régime particulier dit de la « taxe unique ». Cette taxe unique était différente dans son principe de celle analysée précédemment à propos de l'UDE. Elle se dénommait « taxe unique » parce que, comme la taxe en vigueur au sein de l'UDE, elle se substituait à tous les droits et taxes perçus sur les matières premières importées ou d'origine locale utilisées pour l'obtention des produits fabriqués exportés. Mais par contre cette taxe était perçue, non pas à la production mais à l'importation dans l'Etat de consommation par le service des douanes de cet Etat et pour le compte de celui-ci. Elle avait donc le caractère d'un droit de porte et non celui d'une taxe à la production perçue à l'intérieur d'une Union douanière. Et c'est parce qu'elle restait un droit de porte que les taux de cette nouvelle taxe unique pouvaient être différents pour une même marchandise, selon le territoire douanier du lieu de production, en fonction :

— des avantages et exonérations d'ordre fiscal dont bénéficiaient les entreprises de production dans chaque territoire douanier ;
— des exonérations relatives aux droits et taxes perçues sur les matières premières importées ou d'origine locale utilisées pour l'obtention des produits fabriqués ;
— des disparités des conditions de production.

Ce sont les Etats de l'UDE, et en particulier la RCA et le Tchad, qui demandèrent et obtinrent, pour tenir compte tant des situations géographiques des Etats que des degrés divers de leur développement industriel, que les taux de la taxe unique puissent être différents et révisables annuellement. Sur la marchandise exportée se présentant à la frontière du pays importateur était donc prélevée une seule taxe dont le taux était plus ou moins fort suivant que les avantages fiscaux et les exonérations étaient plus ou moins importants, les conditions de production plus ou moins avantageuses, dans le pays d'exportation que dans le pays importateur.

Les taux de la taxe unique étaient fixés par une Commission « *ad hoc* » composée de deux représentants de chaque Etat, dont un ministre. C'est cette Commission qui, devenue la Commission mixte UDE-Cameroun, s'est réunie au moins deux fois par an depuis cette époque, procédant non seulement à la fixation des taux différenciés de la taxe unique mais encore mettant sur pied le tarif extérieur commun et contribuant à l'élaboration du traité qui instituera l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale.

La Commission mixte comprenait en fait les représentants du Cameroun et les membres du Comité de Direction de l'UDE ayant voix délibérative. Ses décisions étaient ratifiées dans les formes prévues par la législation en vigueur dans les Etats. Pour les Républiques équatoriales, comme les problèmes évoqués étaient de la compétence du Comité de direction de l'UDE, les décisions de la Commission mixte étaient rendues exécutoires par acte du Comité. Pour le Cameroun la ratification intervenait par décret.

La Convention UDE-Cameroun du 23 juin 1961 devait permettre de supprimer le contingentement pour un nombre assez considérable de produits qui furent admis au bénéfice du régime de la taxe unique. Pour d'autres productions le contingentement subsista en attendant la production d'un dossier permettant de fixer, en toute connaissance de cause, le taux de la taxe. Mais pour les contingents subsistants, la répartition se faisait à nouveau entre le Cameroun et l'UDE prise dans son ensemble, la Convention parlant des « produits et marchandises originaires des Etats membres de l'UDE et du Cameroun... et qui sont transférées dans l'autre Etat ou groupe d'Etats ». Enfin la Convention disposait que les différences existant entre les taux de la taxe unique pour une même marchandise ne pouvaient pas être aggravées et feraient l'objet de réductions progressives tendant à leur égalisation. Cette disposition permettait de penser que la taxe unique à l'importation pourrait, au bout d'un temps plus ou moins long, prendre le caractère d'un impôt pesant uniformément sur les industries des pays intéressés et devenir, ainsi, la taxe à la production d'une éventuelle Union douanière réunissant le Cameroun et l'UDE.

Si la construction de cette Union douanière ne pouvait apparaître que comme une éventualité à la lecture de la Convention du 23 juin, le Protocole d'accord signé également le 23 juin par les Chefs d'Etat des cinq républiques ne laissait par contre aucun doute sur leur intention de réaliser cette union et de créer dans la zone géographique de l'Afrique centrale un grand ensemble économique intégré. Par ce Protocole, en effet, les Chefs d'Etat exprimaient le vœu de réaliser l'association du Cameroun et de l'UDE en vue de constituer progressivement un Marché commun entre les cinq Etats et de parvenir par étapes à une Union douanière. Dans ce but, ils décidaient :

— d'adopter un tarif douanier extérieur commun et de le présenter en commun aux organismes internationaux compétents ;
— d'unifier les régimes applicables aux investissements et harmoniser leurs codes d'investissements ;
— de procéder à des consultations périodiques en vue de rechercher l'harmonisation de leurs régimes fiscaux.

La Convention signée à Bangui le 23 juin 1961 ne constituait donc que le premier jalon d'une construction plus vaste. Cette construc-

tion fut poursuivie par la mise en place à compter du 1er juillet 1962 du tarif douanier extérieur commun au Cameroun et aux Etats de l'UDE. Nous avons déjà étudié, à propos de l'UDE, l'élaboration de ce tarif douanier dont les droits, applicables à l'importation, s'ajoutaient aux droits et taxes fiscaux d'entrée alors en vigueur dans les deux zones. Le rapprochement de l'UDE et du Cameroun s'acheva enfin par la signature, le 8 décembre 1964 à Brazzaville, du Traité instituant l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale. Les principes devant présider à l'organisation et au fonctionnement de cette Union ainsi que le programme des travaux préparatoires à la rédaction du Traité constitutif firent l'objet d'un protocole d'accord signé le 11 février 1964 à Fort-Lamy par les Chefs d'Etat des cinq pays. Le 11 mai 1964 se réunit à Brazzaville un Comité d'experts des cinq Etats qui mit en forme la partie institutionnelle de l'avant-projet du Traité, discuta et mit au point les dispositions concernant l'harmonisation des projets industriels, des plans et des transports et procéda à une étude comparée des codes d'investissements en vue de leur harmonisation. Une seconde réunion d'experts qui eut lieu à Yaoundé le 4 novembre 1964, proposa les modalités d'unification et de simplification de la fiscalité à l'importation et rédigea intégralement l'avant-projet du Traité.

Au cours de ces deux réunions préparatoires, la délégation gabonaise présenta chaque fois des projets de texte qui furent retenus par les autres délégations pour servir de base aux discussions.

La Commission mixte UDE-Cameroun examina les conclusions des deux Comités et transmit le projet de traité aux Chefs d'Etat avant l'ouverture, le 5 décembre à Brazzaville, de la Conférence au cours de laquelle il fut adopté.

Si le traité qui la constitue a été signé le 8 décembre 1964, l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale n'est entrée en vigueur que le 1er janvier 1966. Il est donc encore bien tôt pour examiner et juger le fonctionnement de cette institution. L'objet d'un tel examen risquerait aussi par son importance de nous entraîner hors des limites de notre étude, l'UDEAC constituant seulement à nos yeux l'aboutissement d'une évolution que nous nous sommes efforcés de décrire et qui était l'objectif essentiel de notre propos.

Nous allons donc, sans nous livrer à une étude détaillé du Traité, examiner les caractéristiques essentielles de la nouvelle Union qui constitue, après les tentatives et réalisations que nous avons décrites, la solution actuelle au problème du regroupement en Afrique équatoriale.

3° *L'union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (UDEAC).*

Dans leur ouvrage, « *L'Afrique sans frontières* », Messieurs Anguilé et David font de la création de l'UDEAC un acte de foi parce que, cinq ans après l'Indépendance, les liens existant entre les Etats ou groupes d'Etats africains sont encore assez fragiles, parce que, dans l'évolution des pays sous-développés, les aspects politiques risquent toujours de dominer les aspects économiques et parce qu'enfin le Traité du 8 décembre 1964 ne constitue qu'un cadre à l'intérieur duquel les experts et les techniciens devront encore travailler pour que soient appliqués sans heurts les principes adoptés par les signataires.

La mise en œuvre de l'UDEAC a cependant bénéficié de l'expérience requise par les républiques équatoriales au sein de l'UDE. On peut même dire que la nouvelle Union constitue le prolongement élargi techniquement à la coopération industrielle et géographiquement au Cameroun de l'ancienne UDE, encore qu'un acte du 12 février 1964 de la Conférence des Chefs d'Etat d'Afrique équatoriale avait, comme nous l'avons vu, inséré dans la Convention portant organisation de l'UDE un titre III relatif à l'harmonisation des projets industriels. Toutefois, si en matière de coopération industrielle le traité instituant l'UDEAC n'innove pas entièrement, le degré d'élaboration des solutions qu'il apporte demande qu'on lui reconnaisse dans ce domaine un rôle de pionnier.

Nous allons successivement décrire les institutions de l'UDEAC, examiner les modalités de la coopération industrielle qu'elle instaure et étudier le fonctionnement de l'Union douanière qu'elle institue.

a) *Les Institutions de l'UDEAC.*

Les Institutions de l'UDEAC ont été calquées sur celle de l'UDE. L'organe suprême de l'Union est constitué par la réunion des Chefs d'Etat appelée Conseil. Il oriente et coordonne les politiques économiques et douanières des Etats membres, contrôle le Comité de Direction et arbitre les différends qui peuvent survenir entre les signataires dans l'application du Traité. Les décisions du Conseil sont prises à l'unanimité, par délégation des Assemblées législatives nationales suivant les règles institutionnelles propres à chaque Etat. L'organe de travail de l'Union est le Comité de Direction qui est à la fois un Conseil des Ministres et un Comité d'experts. Il est composé de deux ministres par Etat : le Ministre des Finances ou son représentant et le Ministre chargé des problèmes de développement économique ou son représentant. Les ministres peuvent être assistés de quatre experts au plus par délégation. La compétence du Comité de Direction s'étend

à toutes les matières du Traité et ses décisions sont également prises à l'unanimité.

Le Conseil se réunit au moins une fois et le Comité au moins deux fois par an.

Le secrétariat du Conseil et celui du Comité sont assurés par le Secrétaire Général de l'Union assisté d'un personnel administratif. Le Secrétariat Général, dont le siège est à Bangui, comporte deux divisions : une division du Commerce extérieur, de la Fiscalité, des statistiques et de la mécanogrpahie et une division du développement et de l'industrialisation. Le Secrétaire Général et le personnel du Secrétariat, dont le statut doit être fixé par une décision du Conseil, auront la qualité de fonctionnaires internationaux. Le rôle du Secrétariat Général de l'UDEAC sera plus important que ne l'était celui de son homologue de l'UDE. Car, en dehors de l'organisation des Conférences à tous les niveaux : Comité d'experts, Comité de Direction, Conférence des Chefs d'Etat, et de l'important travail matériel qui en résulte, le secrétariat de l'UDEAC jouera pour le compte des Etats-membres le rôle d'un bureau d'études chargé, en particulier en matière d'harmonisation des plans de développement, de faire une synthèse des projets des Etats en fonction des objectifs définis par le Traité et de présenter les propositions tendant à corriger les distorsions éventuelles.

b) *La Coopération Industrielle.*

Le premier objectif de la partie du Traité relatif à la coopération industrielle est de porter à son plus haut niveau le développement de chaque entreprise industrielle dans l'Union, en lui assurant des garanties de marché et des sources d'approvisionnement en matières premières. « Cet élargissement du cadre de l'entreprise », écrivent Messieurs Anguilé et David, « doit aboutir à la mise en place d'industries viables et rentables, susceptibles de produire à des conditions favorables, sans le secours de protections tarifaires ou contingentaires qui paralysent les initiatives et les efforts d'amélioration et entraînent des hausses de prix ; il doit donc apporter, à terme, la possibilité de résoudre, au moins partiellement, le problème de la dégradation des termes de l'échange, fondamental pour tous les pays sous-développés. Car, en rendant possible la transformation sur place d'une quantité plus importante de matières premières nationales, les Etats membres devraient pouvoir s'affranchir progressivement du mouvement de baisse des prix mondiaux de certains produits tropicaux qu'ils constatent depuis plus de dix ans sans avoir les moyens de l'enrayer. On peut même dire que, dans la mesure où les industries nouvelles seront judicieusement choisies, en fonction non de considérations de pres-

tige mais de considérations de rentabilité, les variations de prix des produits manufacturés localement dépendront de moins en moins du mouvement des prix dans les pays développés fournisseurs, c'est-à-dire, en définitive, de l'amélioration du niveau de vie dans ces mêmes pays. »

Le second objectif de la coopération industrielle est de répartir de manière équitable les industries dans l'Union en donnant à chaque Etat-membre la possibilité de participer activement au mouvement général d'expansion et de profiter du développement des autres Etats-membres grâce à l'accroissement des débouchés qui en résultera pour ses propres produits. Dans ce but, le Traité distingue cinq catégories différentes d'industries :

*a*) les industries à vocation essentiellement exportatrice en dehors de l'Union ;

*b*) les industries intéressant le marché d'un seul Etat, pour lesquelles il n'est pas demandé d'avantages économiques, fiscaux ou douaniers aux autres Etats de l'Union ;

*c*) les projets industriels intéressant le marché d'un seul Etat, qui portent sur une production industrielle existant déjà dans un autre Etat de l'Union ou dont la création est également prévue aux plans ou programmes de développement dans un autre Etat de l'Union ;

*d*) les projets industriels dont le marché est et restera limité à deux Etats, pour lesquels une harmonisation peut être recherchée entre ces deux Etats ;

*e*) les projets industriels intéressant le marché de plus de deux Etats et pour lesquels une harmonisation est directement recherchée au sein de l'Union.

Les industries entrant dans les catégories « *a* » et « *b* » peuvent être créées dans chacun des Etats concernés sans intervention des organes de l'Union.

Les projets de la catégorie « *d* » font l'objet d'un rapport commun et sont communiqués conjointement par les deux Etats concernés aux autres Etats de l'Union par l'intermédiaire du Secrétaire Général.

Les projets des catégories « *c* » et « *e* » accompagnés d'un rapport de présentation sont obligatoirement adressés avant toute décision d'exécution et tout engagement définitif vis-à-vis des investisseurs, au Secrétariat Général qui les transmet à chaque Etat-membre. Chaque Etat a la faculté de demander au Secrétaire Général de faire procéder à une étude des projets « *c* », « *d* » et « *e* » en fonction des objectifs d'harmonisation définis par le Traité. Le Secrétaire Général transmet ce rapport à tous les Etats.

Les Etats ont deux mois, à compter de la date de communication par le Secrétariat Général, pour accepter ou rejeter un projet qui leur est soumis. L'absence de réponse dans ce délai vaut agrément du projet. En cas de désaccord exprimé, le projet est soumis au Comité de Direction qui décide éventuellement du ou des taux de taxe unique à appliquer au projet et, pour les industries de la catégorie « *e* », du régime du code des investissements de l'Union à octroyer.

En ce qui concerne les projets de la catégorie « *e* », le Comité de Direction s'inspire, pour prendre sa décision, des critères suivants :

— situation des matières premières ;

— volume des investissements déjà réalisés dans les divers Etats de l'Union et comparaison des avantages consentis de ce fait par chaque Etat à ses partenaires ;

— opportunité de compenser la situation de moindre développement économique de certains Etats de l'Union.

A côté de cette répartition, projet par projet, le Secrétariat Général assure la préparation d'un Plan d'industrialisation général de l'Union concernant les projets de la catégorie « *e* », établi pour tous les secteurs industriels. A cet effet, les Etats membres adressent au Secrétariat Général les documents faisant le point de leur situation économique respective présente et, pour les années à venir, leurs plans ou programmes de développement et les rapports annuels d'exécution de ces plans ou programmes.

Enfin, le Traité instituant l'U.D.E.A.C. prévoit que le Comité de Direction prépare et soumet au Conseil un projet de Code-cadre régissant les conditions fiscales, financières et économiques des entreprises opérant sur le marché de l'Union. Dans un souci d'harmonisation, les Etats membres élimineront ou corrigeront les dispositions de leur Code national d'investissements qui seraient contraires aux dispositions du Code-cadre commun. Les dispositions des Codes nationaux, telles qu'elles auront été soumises au Comité de Direction et, le cas échéant, harmonisées selon ses directives, ne pourront plus être modifiées unilatéralement.

c) *L'Union Douanière.*

Le Traité instituant l'U.D.E.A.C. pose en principe que l'Union constitue un seul territoire douanier à l'intérieur duquel la circulation des personnes, marchandises, biens et capitaux est libre. Ce principe a impliqué l'adoption, dans les relations des cinq Etats avec les pays tiers, d'un tarif douanier et fiscal d'entrée commun qui comporte :

— le droit de douane du tarif extérieur commun institué le 1er juillet 1962 et qui n'a pas été modifié ;

— le droit fiscal d'entrée commun, qui provient de la fusion du

droit fiscal d'entrée de l'U.D.E. et du droit fiscal d'entrée propre au Cameroun ;

— la taxe commune sur le chiffre d'affaires à l'importation, issue de la fusion de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation de l'U.D.E. et de celle propre au Cameroun ;

— la taxe complémentaire à l'importation dont le taux peut être différent selon les Etats.

Dans le cadre de l'Union douanière, les *produits et marchandises originaires des Etats membres* qui sont transférés d'un Etat membre dans un autre Etat membre pour y être consommés sont exempts de tous droits et taxes d'entrée et de sortie. Toutefois, les produits industriels transférés d'un Etat dans un autre pour y être consommés sont soumis au régime de la taxe unique. Il n'existe donc plus pour produits non industriels, une liste limitative ainsi que le prévoyait la Convention U.D.E.-Cameroun du 23 juin 1961 et, de ce fait, le contingentement, pour ces produits, est définitivement supprimé. En ce qui concerne les produits industriels, un comité d'experts a dressé la liste des industries dont le marché s'étend ou est susceptible de s'étendre au territoire de plusieurs Etats membres et qui sont obligatoirement soumises au régime de la taxe unique par acte du Comité de Direction de l'U.D.E.A.C. Ce même comité a préparé également un schéma-type des dossiers à fournir par les industriels. Pour les produits industriels, comme pour les autres, le contingentement est donc supprimé. Mais dans le cas où une production industrielle d'un Etat membre, n'ayant pas été placée sous le régime de la taxe unique, atteindrait le marché d'un ou de plusieurs autres Etats membres, le ou les Etats qui s'estiment lésés ont la faculté, soit d'interdire l'entrée des produits en cause sur leur territoire, soit d'instituer à titre provisoire une taxe compensatrice dont le taux correspond au maximum à la fiscalité globale supportée par les produits similaires importés des pays tiers, à l'exception des droits inscrits au tarif douanier extérieur commun. Le ou les Etats concernés doivent dans un délai d'un mois après l'intervention de telles décisions, en informer le Comité de Direction qui décide des mesures à prendre.

La taxe unique en vigueur dans l'U.D.E.A.C. n'est plus perçue à l'importation dans l'Etat de consommation comme le prévoyait la Convention du 23 juin 1961. Sa liquidation et sa perception sont effectuées par le service des douanes de l'Etat où l'usine est implantée, pour le compte du Trésor de l'Etat où les marchandises seront consommées. Pendant une période transitoire venant à expiration le 1er janvier 1972, les taux de la taxe unique pourront être différents, pour une même marchandise, selon le lieu de production. Les différences existantes ne pourront cependant pas être aggravées et feront l'objet de réductions progressives à la suite d'un examen annuel.

Les *marchandises d'importation prises à la consommation dans un Etat membre et transférées dans un autre Etat membre* sont exemptées de tous droits et taxes de sortie dans le pays expéditeur et d'entrée dans le pays destinataire. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'opérations commerciales, les marchandises sont, en franchissement des frontières, soumises à un pointage statistique en quantité et en valeur. Pendant une période transitoire qui ne pourra excéder trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur du Traité, l'Etat d'importation remboursera à l'Etat de consommation effective, le montant des droits et taxes correspondant aux opérations recensées. A la fin de cette période, le système du remboursement sera remplacé par des versements du Fonds de solidarité dont les quotas auront été revus en fonction précisément des statistiques de transports inter-Etats.

Ainsi qu'il en était dans l'U.D.E., le Traité constituant l'U.D.E.A.C. crée un Fonds commun de solidarité pour tenir compte des erreurs possibles dans l'indication de l'Etat de consommation au moment de la déclaration en douane et des avantages retirés des activités de transit notamment par les Etats côtiers. Le Fonds est alimenté par un pourcentage des droits et taxes à l'importation perçus par les bureaux de douane communs. Un acte n° 11/65 du Conseil des Chefs d'Etats de l'UDEAC a décidé que pour 1966 le Fonds serait alimenté par des versements forfaitaires dont le montant est fixé à :

| | |
|---|---|
| — Cameroun ..... | 300 000 000 |
| — R.C.A. ..... | 300 000 000 |
| — Congo ..... | 500 000 000 |
| — Gabon ..... | 500 000 000 |
| — Tchad ..... | 300 000 000 |
| | 1 900 000 000 |

Le Fonds sera réparti comme suit :

| | |
|---|---|
| — Cameroun ..... | — |
| — R.C.A. ..... | 665 000 000 |
| — Congo ..... | 57 000 000 |
| — Gabon ..... | 2 850 000 |
| — Tchad ..... | 1 175 150 000 |
| | 1 900 000 000 |

La liste des Bureaux de douane communs installés dans les Etats membres de l'U.D.E.A.C. et appelés à liquider des droits et taxes pour le compte d'Etats autres que celui de leur implantation a été fixée par un acte 10/65 du Conseil de l'U.D.E.A.C. Ces bureaux fonc-

tionnent comme ceux de l'U.D.E. après la réforme du 12 février 1964, avec un directeur des bureaux communs de l'U.D.E.A.C. placé auprès du Secrétariat Général et, pour les bureaux communs implantés dans chaque Etat, un directeur des douanes nommé par le gouvernement intéressé.

Le recouvrement des recettes douanières, leur centralisation et leur répartition entre les Etats seront assurés par une Agence comptable inter-Etats instituée par acte n° 16/65 du Conseil de l'U.D.E.A.C. sur le modèle de celle de l'U.D.E.

Enfin, lors de la conférence des Chefs d'Etat d'Afrique Equatoriale qui eut lieu à Bangui du 18 au 20 octobre 1965, avant la réunion à Yaoundé du 13 au 15 décembre 1965 du premier Conseil des Chefs d'Etat de l'U.D.E.A.C., le Président en exercice de la Conférence, Monsieur Massemba-Debat, évoqua le sort ou l'avenir de l'A.T.E.C., dans le cadre de l'U.D.E.A.C., autrement dit le problème des communications au sein de la nouvelle Union. Le traité instituant l'U.D.E.A.C. est en effet assez laconique à ce sujet, l'art. 47 disposant seulement que « les hautes parties contractantes conviennent d'harmoniser leurs politiques de transports ».

L'A.T.E.C. reste donc un Etablissement public propre aux Etats de l'ex-A.E.F. et la Conférence des Chefs d'Etat d'Afrique Equatoriale qui s'est réunie à Fort-Lamy le 14 décembre 1966 a voté, avec ceux du Contrôle Financier Inter-Etats, du Service Commun du Contrôle du Conditionnement et du Centre Mécanographique, le budget de l'A.T.E.C.

Un jour viendra sans doute où sera créé dans le cadre de l'U.D.E.A.C. un organisme chargé de la gestion des voies de communication de la nouvelle Union. Une recommandation du Conseil de Chefs d'Etat de l'U.D.E.A.C. a déjà prescrit aux responsables des transports de la République Fédérale du Cameroun et de l'A.T.E.C. de se mettre en rapport afin d'étudier les problèmes posés par l'harmonisation des transports au sein de l'Union.

*
**

Du 6 au 14 décembre 1966, le Conseil des Chefs d'Etat de l'U.D.E.A.C. s'est réuni à Fort-Lamy. Cette session a permis, après un an de fonctionnement de l'Union, de faire le point et d'apporter certaines solutions aux difficultés d'application du Traité.

C'est ainsi que des critiques ont été émises quant à la lourdeur de la documentation à fournir pour le pointage statistique aux postes de contrôle frontaliers à l'intérieur de l'Union. De plus, ces contrôles ont parfois été fantaisistes et certains bureaux n'ont pas apporté toute la célérité voulue à donner les visas exigés. La circulation des mar-

chandises a ainsi été retardée et même entravée. Le dernier Conseil des Chefs d'Etat a, en conséquence, modifié les questionnaires statistiques et décidé que seraient désormais exemptées du pointage les marchandises soumises à la taxe unique, destinées à être mises à la consommation dans un Etat autre que l'Etat d'implantation, lorsqu'elles seront accompagnées des documents réglementaires.

Des difficultés assez graves ont surgi relatives au remboursement des droits et taxes prélevés sur les marchandises d'importation prises à la consommation dans un Etat membre et transférées dans un autre Etat membre. Ce remboursement n'a quelquefois été effectué que partiellement et souvent avec beaucoup de retard. De ce fait les Etats de l'intérieur, la R.C.A. et le Tchad, aux prises avec de sérieux problèmes de trésorerie, ont été contraints de prendre certaines mesures contraires aux principes du Traité, soit qu'ils ont refusé l'accès de leur territoire aux marchandises dédouanées dans les autres Etats, soit qu'ils ont perçu une deuxième fois les droits d'entrée sur ces marchandises. Pour mettre fin à ces violations du Traité, le Comité de Direction de l'U.D.E.A.C. a fixé par un acte du 10 décembre 1966 les modalités du remboursement des droits et taxes. Leur montant est calculé trimestriellement par le Département des Statistiques du Secrétariat Général de l'U.D.E.A.C. au vu des fiches de pointage. L'Agent Comptable Inter-Etats est chargé, au vu des documents qui lui sont fournis par le Secrétariat Général, d'établir trimestriellement l'état comptable des sommes à rembourser et les ordres de recette correspondantes; ce recouvrement et la répartition des sommes dues sont effectués par ses soins comme en matière de douane. Les valeurs servant au calcul des droits et taxes à rembourser sont déterminées selon les modalités suivantes :

1) pour la marchandise réexpédiée dont la valeur indiquée sur la fiche de pointage statistique est la valeur « rendue poste de pointage », le montant du remboursement est calculé sur la base d'une valeur imposable égale à 60 % de la valeur indiquée ;

2) pour la marchandise réexpédiée dont la valeur indiquée sur la fiche de pointage statistique est la valeur « rendue bureau de dédouanement », le montant du remboursement est calculé sur la base d'une valeur imposable égale à 80 % de la valeur indiquée ;

3) pour la marchandise réexpédiée dont la valeur indiquée sur la fiche de pointage statistique est la valeur « CAF » (Cout - Assurance - Frêt), le montant du remboursement est calculé :

*a*) sur l'intégralité de la valeur indiquée lorsqu'il s'agit de marchandises réexpédiées en l'état ;

*b*) lorsqu'il s'agit de marchandise réexpédiée après utilisation, sur la base de la valeur indiquée diminuée d'un abattement de 10 %

par an calculé à compter de la date du dépôt de la déclaration de mise à la consommation dans l'Etat de prime abord, sans que la valeur résiduelle ainsi calculée puisse être inférieure à 20 % du prix CAF.

Le taux des droits et taxes à retenir pour le calcul du montant du remboursement sont ceux en vigueur au moment de l'importation dans l'Etat de première mise à la consommation.

Au cours de sa session, le Conseil des Chefs d'Etat a décidé de la contribution des Etats au Fonds de Solidarité et de la répartition du Fonds pour l'année 1967. Pas plus qu'en 1966 une solution n'a pu être trouvée permettant de ristourner aux Etats membres le produit du Fonds selon des pourcentages de répartition fixés à l'avance et la ventilation a été effectuée forfaitairement comme suit :

| | *Contribution* | *Répartition* |
|---|---|---|
| Cameroun ..... | 500 000 000 | — |
| Centrafrique ..... | 300 000 000 | 630 000 000 |
| Congo ..... | 500 000 000 | — |
| Gabon ..... | 200 000 000 | — |
| Tchad ..... | 300 000 000 | 1 170 000 000 |
| | 1 800 000 000 | 1 800 000 000 |

En matière fiscale, si le Conseil des Chefs d'Etat a adopté une Convention tendant à éliminer les doubles impositions, l'harmonisation des fiscalités internes n'en est pour l'instant qu'au stade des experts. S'agissant de rapprocher le taux des impôts sur les B.I.C., sur la T.C.A. intérieure et sur le revenu des valeurs mobilières, on peut craindre que cette harmonisation ne se fasse qu'au taux le plus élevé.

En matière d'industrialisation, aucune tentative d'harmonisation n'a pu être réalisée bien qu'aux termes de l'article 57 du Traité, le Secrétaire Général doive assurer la préparation d'un plan d'industrialisation général de l'Union concernant les projets industriels intéressant le marché de plus de deux Etats. Ce retard est dû à ce que la division du Secrétariat Général habilitée à rédiger ce projet n'a pu être mise en place qu'à la fin de l'année 1966.

Le problème de l'harmonisation des plans de développement n'a pu être encore sérieusement abordé, certains des partenaires de l'Union ne possédant pas encore de plans, ou le leur n'étant qu'au stade de l'élaboration. Cependant des contacts ont été pris, des démarches effectuées, des projets dressés durant l'année 1966. C'est ainsi que dans le cadre du programme d'études générales sur les possibilités d'industrialisation des Etats Africains et Malgaches, la C.E.E. a constitué une équipe de cinq experts pour les cinq Etats de

l'Union qui a eu de larges entretiens avec le Secrétaire Général de l'Union. De même en octobre 1966, le Sous-Secrétaire adjoint américain aux Affaires Africaines est venu recueillir des renseignements dans le cadre de l'enquête qu'il mène sur le développement de l'industrie et du commerce dans les pays de l'U.D.E.A.C. qui est l'exemple d'organisation régionale à qui irait de préférence l'aide américaine.

Enfin, en ce qui concerne les modalités d'application de la Taxe unique, deux objections ont été soulevées. D'une façon générale de nombreuses entreprises se plaignent que le taux de la taxe soit trop élevé ce qui incite certains partenaires à rechercher de préférence, parce que plus rentable, un approvisionnement hors de l'Union. Et les Etats de l'intérieur, défavorisés par leur position géographique et de ce fait devant supporter des frais d'approche, des charges financières, des frais généraux plus élevés que ceux supportés par les pays côtiers, pensent souvent que leur taux de la Taxe unique est trop élevé par rapport à celui des pays côtiers. Les autorités de l'Union ont donné partiellement satisfaction à ces objections et dorénavant la valeur imposable des marchandises fabriquées sous le régime de la Taxe unique sera calculée sur la valeur hors taxe de la marchandise. En application de cette décision, le département des douanes de l'U.D.E.A.C. procède actuellement à la reconversion de certains taux qui avaient été calculés suivant la valeur de la marchandise majorée du montant de la taxe elle-même.

S'il est incontestable que chacun des Etats de l'Union ne peut avoir qu'intérêt à la création d'un ensemble économique coordonné et harmonisé, à l'extension d'un marché qui compte maintenant dix millions d'individus, il n'en reste pas moins que l'individualité de chacun des partenaires exerce une action freinante.

Sans doute le Cameroun qui a des frontières communes avec tous ses co-associés, qui a une ouverture sur la mer, qui va être doté d'une infrastructure ferroviaire lui permettant de jouer un rôle important de transit, qui dispose d'un potentiel économique et humain relativement important par rapport à certains de ses voisins, ne cache pas son intérêt pour l'Union.

Mais le Tchad dont la position géographique est excentrée, dont les ressources sont limitées, se montre inquiet, ainsi d'ailleurs que le Congo et la Centrafrique. Et la situation géographique du Gabon, la nature de ses richesses font qu'il est plus orienté, sur le plan économique, vers l'extérieur que vers l'intérieur de l'Union.

Ce contexte, que les années modifieront, a une influence indéniable sur l'évolution actuelle de l'U.D.E.A.C., mais s'il ne faut pas méconnaître les difficultés qui résultent de la mise en place d'un marché commun régional, c'est en cherchant à les aplanir que se manifestera le plus réellement l'esprit de solidarité entre les Etats.

# CONCLUSION

En procédant en 1885 à un partage qui n'était que la projection en Afrique de l'équilibre européen, la Conférence de Berlin recouvrit le continent noir d'un large quadrillage qui « superposait des divisions artificielles à sa mosaïque humaine » (1).

A l'intérieur de ces nouvelles frontières, le colonisateur, pour exercer son autorité, s'est efforcé de mettre en place une organisation administrative efficace et cohérente, adaptée aux impératifs de la géographie et du peuplement. Nous avons vu combien ardue avait été cette tâche dans les régions de l'ancienne Afrique Equatoriale Française, remarquables par leur immensité, leur diversité et l'éparpillement de leurs populations. La difficulté d'établir des voies de communications permanentes et la nécessité d'organiser l'accès à la mer des pays de l'intérieur soulignèrent l'importance de la voie fluviale Oubangui-Congo qui, prolongée par le chemin de fer Congo-Océan, devint le trait d'union autour duquel s'édifia l'AEF.

Facteur indéniable d'intégration économique, l'axe fédéral ne fut pas dans la même mesure un facteur d'intégration politique. Les tentatives effectuées pour ériger l'AEF en colonie unitaire puis, vingt ans plus tard, en Etat unitaire, échouèrent. De la même manière la construction fédérale mise en place par l'administration coloniale fut détruite par la loi-cadre de 1956 et le projet de confédération de l'U.R.A.C. destiné à la reconstituer sous une forme nouvelle n'aboutit pas. Il est certain que l'action menée par la France en Afrique équatoriale ne fut pas favorable à la constitution d'un grand ensemble politique. Ainsi l'expérience de la colonie unitaire fut trop vite abandonnée ; d'autre part, à la concentration administrative réalisée sous l'autorité du Gouvernement Général ne correspondit pas, au niveau de la Fédération, une représentation politique des régions administrées ; enfin la procédure prévue pour l'accession au statut

(1) J. Buchmann : *L'Afrique Noire indépendante* (page 31).

d'Etat membre de la Communauté n'était pas faite pour inciter à un regroupement des Territoires.

Par contre, la solidarité des pays d'Afrique équatoriale qu'une institution politique commune ne parvint pas à consacrer, fut préservée dans le domaine de l'économie par une remarquable continuité de vues qui permit, après la signature de la Convention fiscale et douanière des 14 et 15 octobre 1957, la création, le 23 juin 1959, de l'Union Douanière Equatoriale qui, après six années d'existence, devint, avec la participation du Cameroun, l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale.

Si la nouvelle union douanière emprunte à l'U.D.E. son organisation et ses mécanismes de fonctionnement, la participation de la République Fédérale du Cameroun lui donne une dimension et une orientation nouvelle.

Caractérisée par l'élargissement de l'ancien cadre aéfien, cette nouvelle orientation a d'abord eu pour conséquence d'intégrer plus complètement le Gabon à l'ensemble car la nouvelle union douanière intéresse l'Afrique Centrale et non plus seulement les Etats de l'ancienne A.E.F., n'étant plus construite uniquement autour de la « voie équatoriale » Pointe-Noire-Bangui et des circuits commerciaux qu'elle implique et dont le Gabon est en grande partie exclu. C'est ainsi que la création en 1965 à Port-Gentil d'une raffinerie appartenant à la « Société Equatoriale de Raffinage » dont les cinq Etats détiennent chacun 5 % du capital, va permcettre la distribution dans tous les pays de l'UDEAC du pétrole gabonais. Pour bien marquer le caractère communautaire de l'entreprise, des péréquations fiscales entre les Etats ont été prévues, le Gabon percevant pour le compte des cinq Etats les droits et taxes d'entrée sur les matériels d'installation, les impôts assis sur les bénéfices industriels et commerciaux et l'impôt frappant les dividendes.

Le passage d'une union douanière équatoriale à une union intéressant l'Afrique centrale s'inscrit d'autre part dans le cadre général du continent africain. A long terme, le développement industriel de ces pays ne peut être défini qu'en liaison avec d'autres Etats Africains. Les données géographiques régissant les communications rendent nécessaires pour des pays comme le Tchad, le Cameroun du Nord et le Congo une étroite coopération avec les Etats voisins, Nigéria et Congo-Léopolville. La Commission économique de l'ONU pour l'Afrique a tenu compte de cette nécessité et a suscité au début de 1964 la formation d'une « sub-région » particulière de l'Afrique centrale qui engloberait les Etats de l'U.D.E.A.C. et le Congo-Léopolville. D'un autre côté, les Chefs d'Etat du Cameroun, du Niger et du Tchad ainsi que le Premier Ministre de la Fédération de Nigéria ont signé, le 22 mai 1964, une Convention portant sur l'aménagement

commun du bassin du Tchad et sont convenus de la création d'une Commission du Bassin du Tchad avec siège à Fort-Lamy (2).

Ainsi les efforts constants et les diverses tentatives effectués par les Etats de l'Afrique équatoriale pour maintenir sous une forme nouvelle la solidarité qui les unissait au sein de la Fédération d'AEF a porté ses fruits et l'expérience tirée de la coopération des Etats de l'U.D.E. puis de l'U.D.E.A.C. prend pour le développement de l'ensemble de l'Afrique une importance particulière. Les succès obtenus ont montré sur quel plan et avec quelles méthodes des résultats pratiques pouvaient être atteints. De plus c'est la première fois, dans l'Afrique indépendante, que des efforts sérieux ont été tentés pour résoudre le problème des pays enserrés à l'intérieur du continent. C'est pourquoi les Etats de l'Afrique équatoriale, en contribuant à promouvoir en Afrique la coopération interétatique et l'intégration économique, auront montré la voie à suivre pour réaliser le plus sûrement l'unité du continent africain.

(2) *L'Afrique actuelle* (n° 1, page 21).

# BIBLIOGRAPHIE


A. Servel : *L'organisation administrative et financière de l'A.E.F.* (1912).

G. Bruel : *L'Afrique équatoriale française* (1918).

D. Pierre de Pedrals : *Etude d'une réforme administrative en A.O.F. et A.E.F.* (Revue politique et parlementaire, 1946).

H. Ziegle : *L'Afrique équatoriale française* (1946).

Diagne S.K. : *Les Assemblées de groupe ou Grands Conseils d'A.O.F et d'A.E.F.* (Thèse Droit - Paris, 1950).

F. Borella : *L'évolution politique de l'Union Française depuis 1946.*

Professeur Gonidec : *L'évolution des Territoires d'Outre-mer depuis 1946* (Revue juridique et politique de l'Union française, 1957-1958).

A. Blanchet : *L'itinéraire des partis africains depuis Bamako* (1958).

Professeur Luchaire : *Les Institutions politiques et administratives des T.O.M. après la loi-cadre* (Revue juridique et politique de l'Union française, avril 1958).

Africanus : *L'Afrique noire devant l'indépendance* (1958).

P.L. Chauvet : *Les regroupements africains* (N.E.F., avril 1959).

B. Boganda : *L'A.E.F. face à l'avenir* (Ecrits diffusés dans le cadre de la campagne menée en faveur de la constitution d'une République Centrafricaine).

V. Thompson et R. Adlof : *The emerging states of French Equatorial Africa* (1959).

J. Buchman : *L'Afrique noire indépendante.*

A. Hovine : *Réalisations communes aux Etats d'Afrique équatoriale et au Cameroun* (Le Développement Africain, 6 décembre 1961).

P. Mestre : *Le régime douanier des échanges entre les pays et territoires de la zone franc :* du Pacte colonial au développement économique concerté. (Thèse Droit - Paris, 1960.)

M.J. Jacquot : *La politique douanière et la coopération franco-africaine* (1963).

MM. Joneaux et Raiman : *Le problème des transports en Afrique équatoriale* (Ministère de la Coopération) (1963).

Professeur Lampue : *Les groupements d'Etats Africains* (Revue juridique et politique - Indépendance et Coopération n° 1, janvier/mars 1964).

M. Leduc : *Institutions monétaires africaines* (1964).

A. Anguile et J. David : *L'Afrique sans frontières* (1965).

Professeur Charles Durand : *Confédération d'Etats et Etat fédéral.*

## PRINCIPAUX TEXTES ET DOCUMENTS CONSULTES

— Discours du Gouverneur Général Renard à la séance d'ouverture du Conseil d'Administration d'AEF, décembre 1934.

— Discours du Gouverneur Général Reste à la séance d'ouverture du Conseil d'Administration d'AEF, session annuelle 1936.

— Discours du Gouverneur Général Bayardelle prononcé en Conseil d'Administration de l'AEF le 19 décembre 1945.

— Débats du Grand Conseil d'AEF, 1947 - 1958.

— Projet d'ordonnance fixant les conditions d'application des articles 76 et 91 de la Constitution de 1958 dans le Groupe de Territoires de l'AEF.

— Compte rendu de la Conférence des Chefs de Territoire d'AEF réunie sous la présidence du Haut-Commissaire les 1er et 2 octobre 1958.

— Rapport de mission de Messieurs David Dacko et Hector Rivierez sur la proposition de Monsieur le Président Boganda de création d'un Etat d'Afrique centrale.

— Compte rendu sur l'essentiel des points de vue échangés par les participants à la Conférence de la Table Ronde réunie par le Président Boganda à Brazzaville le 30 octobre 1958.

— Procès-verbal des réunions tenues les 24 et 25 novembre 1958 à Brazzaville entre les leaders politiques de l'AEF sous la présidence de Monsieur le Haut-Commissaire de la République.

— Charte constitutive de l'Union des Républiques d'Afrique Centrale.

— Rapport général de présentation à la Commission d'Etudes des textes organisant l'U.R.A.C.

— Projet d'acte relatif à l'établissement d'une Union Equatoriale présenté par la délégation gabonaise à la Conférence de Fort-Lamy le 16 mai 1960.

***

— Convention fiscale et douanière conclue entre les Territoires de l'AEF les 14 et 15 octobre 1957 (J.O. AEF, 1er août 1957).

— Convention portant statut de la Conférence des Premiers Ministres de l'Afrique équatoriale (J.O. AEF, 30 juin 1959).

— Convention portant organisation de l'Union Douanière Equatoriale (J.O. AEF, 30 juin 1959).

— Convention portant création de l'Agence Transéquatoriale des Communications (J.O. AEF, 30 juin 1959).

— Convention portant création de l'Institut Equatorial de Recherches et d'Etudes Géologiques et Minières (J.O. AEF, 30 juin 1959).

— Convention portant organisation de l'Office des Postes et Télécommunications commun aux quatre Etats (J.O. AEF, 30 juin 1959).

— Convention relative au statut et au fonctionnement de la station de radiodiffusion dite « Radio inter-équatoriale » (J.O. AEF, 30 juin 1959).

— Convention sur le régime des investissements dans l'Union Douanière Equatoriale (J.O. République du Congo, 1er février 1961).

— Convention du 21 juin 1961 réglant les relations économiques et douanières entre

les Etats de l'U.D.E. et la République du Cameroun (Bulletin de l'Afrique Noire, juin 1961).

— Convention portant organisation de l'enseignement supérieur en Afrique Centrale (J.O. République du Congo, 15 février 1962).

— Traité du 8 décembre 1964 instituant l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (Afrique expresse, 10 janvier 1965).

— Compte rendu de la Conférence des Présidents des Assemblées Consulaires des Etats de l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (Yaoundé, 25, 26 et 27 janvier 1967).

## REVUES ET JOURNAUX

— Bulletin de l'Afrique Noire.
— Marchés coloniaux du monde.
— Marchés tropicaux.
— Industries et travaux d'outre-mer.
— Europe France outre-mer.
— Penant (Revue de Droit des Pays d'Afrique).
— Revue juridique et politique d'outre-mer
— Afrique contemporaine.
— Afrique expresse.
— L'Afrique actuelle.
— La Vie française.
— Le Monde.

Vu,
Le Président de thèse :
P. Lampué

Vu et approuvé
Le Doyen :
G. Vedel

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur,
J. Roche

# TABLE DES MATIERES


INTRODUCTION ..... 9

1re PARTIE : LA COLONISATION FRANÇAISE ET LA CONSTRUCTION ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE DE L'AFRIQUE EQUATORIALE. 17

I. *De l'exploration à la colonie unitaire* ..... 19

A - Le comptoir du Gabon et la pénétration coloniale ..... 19

B - Du Congo Français à l'Afrique Equatoriale Française ..... 21

C - La Colonie unitaire (1934-1937) ..... 24

II. *Les rapports du pouvoir fédéral et des territoires sous le régime de la Constitution de 1946* ..... 29

A - Concentration économique, administrative et financière au niveau de la Fédération ..... 30

1° La constitution de l'A.E.F. en « Unité Economique » ..... 30

*a*) L'axe fédéral Pointe-Noire - Bangui ..... 30

*b*) Le Plan ..... 33

2° La prééminence de l'autorité fédérale dans l'organisation administrative de l'A.E.F. ..... 35

3° La prééminence de l'autorité fédérale dans l'organisation financière de l'A.E.F. ..... 37

B - Décentralisation politique au niveau des territoires ..... 44

1° Opposition entre Assemblées Territoriales élues et Administration Fédérale expression de la contrainte coloniale ..... 44

2° Le Grand Conseil d'A.E.F., simple émanation des Assemblées Territoriales et non pas Assemblée Fédérale ..... 46

C - La Convention fiscale et douanière des 14 et 15 octobre 1957 et le maintien de la solidarité économique fédérale après l'accession des territoires à l'autonomie administrative ..... 51

2e PARTIE : AUTONOMIE INTERNE ET REGROUPEMENT ..... 57

I. *La Constitution de 1958 et le problème du regroupement* ..... 59

A - Référendum et option ..... 59

B - Les différentes possibilités de regroupement ..... 63

C - La procédure du regroupement ..... 66

II. *Le projet d'Etat Unitaire Centrafricain* ..... 73
A - Présentation et diffusion du projet ..... 73
B - Adhésion au projet du MSA du Moyen-Congo et des Syndicats d'A.E.F. ..... 76
C - La Conférence de Brazzaville des 24 et 25 novembre 1958 et l'accession séparée des territoires d'A.E.F. à l'autonomie interne ..... 83

III. *La liquidation du groupe et la création des nouvelles institutions communes* ..... 89
A - La liquidation du groupe des territoires ..... 91
1° Répartition de l'actif du groupe ..... 92
2° Répartition du passif du groupe ..... 95
3° Décision concernant les services du groupe ..... 97
4° Liquidation du budget du groupe ..... 98
B - Les nouveaux organismes inter-Etats ..... 99
1° La conférence des Premiers Ministres des Etats de l'Afrique Equatoriale ..... 100
2° L'Union Douanière Equatoriale ..... 101
3° Les organismes inter-Etats à caractère technique ..... 106
*a*) L'Agence Transéquatoriale des Communications (A.T.E.C.) .. 106
*b*) L'Institut Equatorial de Recherches et d'Etudes géologiques et minières ..... 110
*c*) L'Office Equatorial des Postes et Télécommunications ..... 111
*d*) Radio Inter-Equatoriale ..... 112
4° Le Centre d'Etudes Administratives et Techniques Supérieures de Brazzaville ..... 114

3e PARTIE : INDEPENDANCE ET REGROUPEMENT ..... 119

I. *La tentative d'Union des Républiques d'Afrique Centrale (URAC)* .... 121
A - La création de l'Union des Républiques d'Afrique Centrale ..... 122
1° Les conférences de Bangui (22.2.1960) et de Paris (14.3.1960) ou l'accord sur les principes ..... 122
2° La réunion du Comité Technique (Paris, 2 au 6 mai 1960) et le retrait du Gabon ..... 123
3° La conférence de Fort-Lamy et la naissance de l'URAC (16 et 17 mai 1960) ..... 132
*a*) Le déroulement de la conférence ..... 132
*b*) La position des délégations ..... 134
1° La République Centrafricaine ..... 134
2° La République du Tchad ..... 135
3° La République du Congo ..... 136
4° La République Gabonaise ..... 137
B - La Charte Constitutive de l'Union des Républiques d'Afrique Centrale ..... 139
1° Organisation de l'Union ..... 140
2° Nature juridique de l'Union ..... 142

II. *L'évolution des Institutions communes et la participation du Cameroun.* 147

A - L'indépendance et l'organisation commune des Etats d'Afrique Equatoriale ..... 150

1° Evolution des organismes communs existants ..... 151

*a*) La conférence des Chefs d'Etat d'Afrique équatoriale ..... 151

— Fonds de réserve commun ..... 151

— Service du contrôle financier ..... 151

— Agence comptable inter-Etats ..... 152

— Fonction publique inter-Etats ..... 153

*b*) L'Union Douanière Equatoriale ..... 157

— Le Code des investissements ..... 158

— L'harmonisation des projets industriels ..... 160

— Le tarif douanier extérieur commun ..... 161

*c*) Les organismes à caractère technique ..... 166

— L'ATEC ..... 166

— L'Office Equatorial des P. & T. ..... 168

— L'Institut Equatorial de Recherches Géologiques et Minières ..... 170

2° Les nouveaux organismes communs ..... 171

*a*) La Banque Centrale des Etats d'Afrique Equatoriale et du Cameroun ..... 171

*b*) Le Conseil de Défense ..... 174

*c*) La Fondation de l'Enseignement Supérieur en Afrique Centrale ..... 175

B - La mise en place d'une organisation commune aux Etats d'Afrique équatoriale et au Cameroun ..... 177

1° Le problème des transports en Afrique équatoriale : Bangui-Tchad ou Transcamerounais ? ..... 178

2° Le rapprochement de l'Union douanière équatoriale et du Cameroun ..... 184

3° L'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (UDEAC) ..... 190

*a*) Les Institutions de l'UDEAC ..... 191

*b*) La coopération industrielle ..... 192

*c*) L'Union Douanière ..... 194

CONCLUSION ..... 201

LIBRAIRIE GÉNÉRALE
DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
PARIS — N° 1204
Dépôt légal : 1er trimestre 1968

*Printed*
*in France*

IMPRIMERIE HÉRISSEY
EVREUX
N° 4199